

## **Portugal e a Dinâmica Transatlântica (1976-1989):**

a política externa portuguesa e as relações luso-americanas entre o início do período constitucional português e o fim da Guerra Fria

**Catarina João Marques Pinto da Silva**

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais**

Área de especialização: Relações Internacionais

**Janeiro, 2021**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Daniel da Silva Costa Marcos

*A todos os que persistem*

## AGRADECIMENTOS

Escrever esta dissertação foi uma viagem atribulada que exigiu uma boa dose de ambição, determinação e resiliência. Mas nada se constrói sozinho, e não posso por isso deixar de agradecer a um conjunto de pessoas e instituições que contribuíram para este projeto tão importante no meu percurso académico.

Aos meus pais, que sempre me encorajaram a ir mais além, que nunca deixaram de acreditar no meu potencial e que me inculcaram desde cedo os valores que me permitiram ser a pessoa que sou hoje. Obrigada pelo vosso esforço e apreço pelo ensino, e obrigada pelo amor à História que me transmitiram, que não deixa de se refletir neste trabalho. Serei eternamente vossa aluna.

À minha avó, Má, que já aplaudia o meu sucesso antes mesmo de eu começar. Obrigada pela amabilidade e tranquilidade com que me ouviste descrever a montanha-russa de emoções que foi este trabalho, e por todas as vezes que me recordaste que aqueles eram os teus tempos.

Ao Paulo Miguel, que ouviu mais sobre a minha tese do que qualquer outro tema ao longo do último ano e me fez sempre crer que no final valeria a pena. Obrigada por toda a paciência e por teres razão.

À Sofs e à Sofia Barros, pela amizade de longa data e por terem sempre demonstrado o seu apoio durante este processo. Obrigada por me darem ainda mais força de vontade.

À Edna, grande companheira desta aventura, que ouviu todos os meus desabafos, partilhou as suas próprias experiências e viveu tudo isto a meu lado. Obrigada pela amizade, pelos debates sobre política externa e por me dares sempre mais motivação.

Ao meu orientador, Professor Doutor Daniel da Silva Costa Marcos, pelo apoio prestado e pela partilha dos seus conhecimentos.

Ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, pela ajuda dispensada durante o processo da minha investigação.

A toda a minha família e amigos, obrigada pelo apoio incondicional.

## RESUMO

A dinâmica transatlântica e a valorização do atlantismo são elementos centrais na política externa portuguesa, que sofreu mutações significativas após a transição para a democracia. A passagem para uma opção maioritariamente europeia após 1976 traduziu-se no reforço da posição portuguesa em dois vetores complementares, com Portugal a assumir-se como país euro-atlântico. A readaptação do Portugal democrático coincidiu com um momento-chave na Guerra Fria, e as relações com a superpotência ocidental, os Estados Unidos da América, jogaram um papel importante neste processo de redefinição. Os Açores, essencialmente na figura da Base das Lajes, constituíram um dos grandes pilares do relacionamento luso-americano neste período, e assim permaneceram até ao (princípio do) fim do confronto bipolar, em 1989. A evolução da política externa portuguesa não pode dissociar-se do estado das relações internacionais e, em particular, das relações transatlânticas, sendo por isso relevante compreendê-la à luz da fase final da Guerra Fria e da influência norte-americana.

**Palavras-chave:** Açores, Atlântico, Estados Unidos da América, Guerra Fria, política externa, política externa portuguesa, Portugal, relacionamento luso-americano.

## ABSTRACT

The transatlantic dynamics and the appreciation of Atlanticism are crucial elements in Portuguese foreign policy, which has seen significant changes after the transition to democracy. The passage to a mainly European option after 1976 has reinforced Portugal's position in two complementary sectors, with the Portuguese identification as a Euro-Atlantic state. Post-democracy Portugal's readaptation took place in a key-moment within the Cold War, and its relations with the Western superpower, the United States of America, played an important role in this redefining process. The Azores, essentially the Lajes Base, are one of the corner stones of the US-Portugal relations in this period, and they remained so until the (beginning of the) end of the bipolar conflict, in 1989. Portuguese foreign policy's evolution cannot be disconnected from the state of international relations, in particular the transatlantic relations, hence the relevance of analysing it through the lenses of the Cold War and North-American influence.

**Keywords:** Atlantic Area, Azores, Cold War, foreign policy, Portugal, Portuguese foreign policy, United States of America, US-Portugal relations.

## LISTA DE ABREVIATURAS

CEE – Comunidade Económica Europeia

EMGFA – Estado Maior General das Forças Armadas

EUA – Estados Unidos da América

FLAD – Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento

MFA – Movimento das Forças Armadas

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

NATO – *North Atlantic Treaty Organization* (Organização do Tratado do Atlântico Norte)

ONU – Organização das Nações Unidas

PCP – Partido Comunista Português

PPD – Partido Popular Democrático

PREC – Processo Revolucionário Em Curso

PS – Partido Socialista

RDA – República Democrática Alemã

RFA – República Federal da Alemanha

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## ÍNDICE

<b>RESUMO/ABSTRACT .....</b>	<b>V</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>VI</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO .....</b>	<b>6</b>
I. 1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA .....	6
I. 2. NEORREALISMO E REALISMO NEOCLÁSSICO.....	10
I. 3. COMUNIDADES DE SEGURANÇA .....	17
<b>II. CONTEXTO HISTÓRICO, DINÂMICAS INTERNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA .....</b>	<b>22</b>
II. 1. A GUERRA FRIA E AS POLÍTICAS EXTERNAS OCIDENTAIS .....	22
II. 2. A POLÍTICA EXTERNA DO ESTADO NOVO.....	31
II. 3. O CAMINHO PARA A DEMOCRACIA (1974-1975).....	44
II. 4. A FASE FINAL DA GUERRA FRIA.....	61
II. 5. PORTUGAL, PAÍS EURO-ATLÂNTICO .....	72
<b>III. ESTUDO DE CASO: OS AÇORES E O RELACIONAMENTO LUSO- AMERICANO ENTRE O INÍCIO DO PERÍODO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS E O FIM DA GUERRA FRIA.....</b>	<b>80</b>
III. 1. DA DESCONFIANÇA À AMIZADE.....	80
III. 2. A BASE DAS LAJES E A GUERRA FRIA.....	86
III. 3. <i>QUID PRO QUO</i> .....	99
III. 4. FORMALIZAÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES .....	108
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>121</b>
<b>FONTES E BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>125</b>

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como tema Portugal e a Dinâmica Transatlântica, e enquadra-se na área de especialização de Relações Internacionais. Qual o impacto das relações luso-americanas na política externa portuguesa entre o início do período constitucional português e o fim da Guerra Fria (1976-1989)? Esta é a pergunta de partida para o trabalho de investigação, de tipo explicativo, através do qual se propõe compreender a influência da superpotência ocidental na política externa do Portugal democrático até ao fim do conflito bipolar. O foco de análise é, essencialmente, a política externa portuguesa, em particular a relação de Portugal com os Estados Unidos da América (EUA). Trata-se de um tema pertinente, uma vez que a vertente atlântica marcou profundamente o Estado português, moldando as suas linhas de orientação política e influenciando os seus processos internos. Abordamos, então, um dos grandes pilares da política externa portuguesa num período de transição para uma opção maioritariamente europeia, com a posição portuguesa reforçada em dois vetores complementares.

Far-se-á um mapeamento da evolução histórica do relacionamento bilateral entre Portugal e os Estados Unidos e da sua relação no quadro multilateral da Aliança Atlântica, uma análise da formulação da política externa portuguesa em relação aos EUA, um esforço de compreensão da influência norte-americana na consolidação democrática e linha de continuidade portuguesa no pós-1976 e um estudo do papel português na fase final da Guerra Fria. Esta dissertação servir-se-á dos acordos dos Açores, em particular sobre a utilização norte-americana da Base das Lajes, como estudo de caso para compreender a política externa portuguesa no período de análise delimitado. A pergunta de partida incide sobre fortes linhas de continuidade e mudança num período de mutações internas, com a queda do Estado Novo, e externas, uma vez que tem lugar a segunda *détente*<sup>1</sup> e o aproximar do fim da Guerra Fria. A partir de 1976, a política externa portuguesa sofre uma rutura que se traduz no processo de integração europeia, enquanto simultaneamente mantém os já tradicionais laços com a comunidade transatlântica, essencialmente na figura dos Estados Unidos. O ano de 1989 marca o início do fim da Guerra Fria e o final de uma década importante para Portugal e para a definição das suas linhas de orientação de política externa, com a consolidação da prioridade europeia após a entrada do país na Comunidade Económica Europeia (CEE) e com as revisões

---

<sup>1</sup> Período de desanuviamento das tensões entre as duas superpotências da Guerra Fria.



constitucionais, em 1982 e 1989. Partindo de uma análise documental da época e do estudo de bibliografia secundária, este trabalho assume um método qualitativo de análise, de modo a poder contribuir para um estudo mais aprofundado do relacionamento luso-americano e o seu impacto na política externa portuguesa, num dos momentos definidores da sua composição. Foram consultadas várias pastas do Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) para o efeito, seguindo uma lógica/abordagem histórica para compreender a variável dependente da pergunta de investigação escolhida, a política externa portuguesa entre 1976 e 1989, com base na dinâmica transatlântica e nas relações luso-americanas.

Importa compreender o contexto histórico que conduziu à situação portuguesa em 1976, bem como o momento internacional envolvente. A revolução de 25 de abril de 1974, que derrubou o regime ditatorial do Estado Novo, provocou alterações significativas nas políticas internas e externas de Portugal, mas coincidiu também com o momento em que estava “em curso a transição da segunda para a terceira fase do sistema internacional da Guerra Fria” (Telo, 2008 p.147) – a segunda *détente*. O contexto é de um bloco ocidental fragilizado, sobretudo devido à derrota dos norte-americanos no Vietname e ao escândalo do Watergate no país, e de alterações na estratégia soviética no sentido do rearmamento e simultânea aproximação ao Ocidente, bem como no investimento no Terceiro Mundo. Não só se verificaram mudanças nas duas principais potências da cena internacional, como se iniciou também a terceira vaga de democratizações, da qual Portugal foi pioneiro. Assim, o processo de transição para a democracia ocorreu num momento verdadeiramente único que veio alterar a forma como o sistema internacional se encontrava organizado.<sup>2</sup>

Este quadro da política internacional conhecido como Guerra Fria surgiu com o final da Segunda Guerra Mundial, que trouxe à superfície as divergências que marcavam os Aliados e dividiu o sistema internacional em dois blocos antagónicos – o bloco ocidental e o bloco de leste, liderados pelos Estados Unidos e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), respetivamente –, afastando a Europa do comando da comunidade internacional. A bipolarização do sistema internacional conduziu a graves tensões entre os dois blocos, num clima de guerra iminente, embora com reduzida probabilidade de concretização, sobretudo devido à conceção de destruição mútua

---

<sup>2</sup> Telo, António José 2008. *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à Actualidade – Vol. II*, Lisboa, Editorial Presença, pp.148-151.

assegurada, provocada pelo investimento no armamento nuclear. É neste contexto que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), da qual Portugal é um membro fundador, vê o seu propósito, no sentido de combater a ameaça soviética e garantir a defesa mútua dos seus membros. Assim, entende-se que as mutações “por que o Portugal democrático passou não dependeram de uma qualquer grande visão estratégica ou sequer de uma política coerente continuada durante um tempo significativo” (Telo, 2007 p.307), enquadrando-se antes na maré circunstancial que obrigou Portugal a adaptar-se ao contexto internacional, nomeadamente no quadro europeu.

O processo de redefinição das linhas orientadoras da política externa portuguesa que havia sido iniciado em 1974, sob a fórmula dos “3 D’s” – democratização, descolonização e desenvolvimento –, reafirmou e reforçou a posição do país “no que respeita ao eixo atlântico e aos compromissos com a NATO” (Teixeira, 1995 p.815). A partir de 1976, mediante três diferentes possibilidades de política externa, traduzidas nas opções europeia, atlântica e africana, o vetor europeu começa progressivamente a destacar-se, sobretudo com a decisão do I Governo Constitucional de efetuar o pedido de adesão à CEE, em 1977. O processo de europeização da política externa portuguesa “é complexo e inclui desfasamentos e contradições, mas resulta da *descoberta* tardia da Europa por um país da sua periferia que, historicamente, nunca se identificou essencialmente como parte dela” (Pereira, 2007 p.111). Porém, apesar da crescente valorização desta vertente, permanece evidente a dependência portuguesa em relação ao vetor atlântico. É essencialmente a partir de 1986, com o Ato Único Europeu, que começa a tornar-se clara a ideia de dualidade benéfica entre os vetores europeu e atlântico, no sentido em que a participação portuguesa no contexto europeu beneficiava o seu estatuto no Atlântico, e a manutenção de boas relações no quadro atlântico reforçava a posição do Estado português na Europa, particularmente na CEE. Ora, apesar da formalização do pedido de adesão às Comunidades em 1977, autores como Nuno Severiano Teixeira entendem que, entre 1976 e 1986, existiu na política externa portuguesa um “predomínio claro da vertente atlântica e do atlantismo” (Teixeira, 1995 p.816), o que ajudou à estabilização do país, a nível interno e externo, em parte graças à importância atribuída pelos norte-americanos à Base das Lajes, nos Açores. A vertente atlântica contribuiu duplamente para a redefinição da política externa do Portugal democrático, consolidando internamente a democracia e servindo de objeto de continuidade aquando da adaptação ao vetor europeu. Assim, “no binómio Europa-Atlântico mantém-se a equação

geopolítica, mas invertem-se as prioridades estratégicas” (Teixeira, 2004 p.116), com Portugal em busca da revalorização da sua posição no Atlântico e do estabelecimento de relações pós-coloniais para reforçar a sua posição na Europa.

A relação bilateral entre Portugal e os Estados Unidos, que havia sofrido oscilações durante as primeiras décadas da Guerra Fria, adquire renovada importância no contexto da democracia em Portugal. A superpotência ocidental valorizava um território como Portugal, “que constitui uma espécie de arquipélago euro-atlântico na região mais ocidental da Europa e que inclui os Açores, que fazem parte da área de interesse estratégico americano” (Themido, 1995 p.278). O estudo de caso a analisar neste trabalho é, precisamente, o processo negocial relativo às Lajes a partir do período constitucional e até ao final da década de 80. A particularidade do relacionamento luso-americano a partir dos anos 70 é que este passa por um “período em que a base de negociação são as contrapartidas de carácter económico-financeiro” (Teixeira, 1995 p.814), atravessando a transição e a consolidação da democracia, prolongando-se até 1989, ano em que se inicia a contagem decrescente para o final da Guerra Fria, definitivamente concretizado com o colapso da URSS, em 1991.

A Guerra Fria apresenta-se como um conflito único, sem que exista verdadeiramente um consenso quanto às causas do seu fim, o que deu origem a várias interpretações analíticas. A extensa lista de explicações para o fim do grande conflito que marcou a segunda metade do século XX inclui “desde as mais objetivas e estruturais que apontam para a disfuncionalidade da economia soviética, às mais acidentais e personalizadas, que sublinham o papel-chave de Gorbachev e da sua *forma mentis*” (Pinto, 2013 p.761). Os quadros teóricos das Relações Internacionais podem auxiliar-nos na compreensão e análise dos processos descritos. O Realismo Neoclássico, que abordaremos posteriormente, entende que “o poder material relativo estabelece os parâmetros da política externa dos Estados, aplicando a fórmula de Tucídides de que «os poderosos fazem o que podem e os fracos sofrem o que devem»” (Rose, 1998 p.146),<sup>3</sup> inclinando-se para uma análise do poder no sistema da Guerra Fria numa lógica relacional. Já os neorrealistas defendem que uma das explicações para o fim das tensões

---

<sup>3</sup> Tradução livre. “Neoclassical realists argue that relative material power establishes the basic parameters of a country's foreign policy; they note, in Thucydides' formula, that «the strong do what they can and the weak suffer what they must»” (Rose, 1998 p.146).

entre os Estados Unidos e a URSS está associada à dimensão internacional,<sup>4</sup> segundo a qual a União Soviética ultrapassou as suas capacidades de controlo e entrou em declínio, o que conduziu às reformas de Gorbachev e à sua tentativa de normalização da União Soviética. Iniciaremos o primeiro capítulo deste trabalho com a análise de política externa, por forma a compreender os elementos que compõem a política externa e as motivações dos Estados no processo de tomada de decisão. Os estudos de Karl Deutsch et al. sobre as comunidades políticas, “grupos sociais ligados por um processo de comunicação política, mecanismos de coerção e hábitos de conformidade” (Deutsch, 1957 et al., p.5),<sup>5</sup> apresentam-se também como relevantes para compreender a valorização portuguesa pela vertente europeia no período constitucional e o relacionamento com os Estados Unidos no quadro da NATO.

Assim, o Capítulo I ocupar-se-á do enquadramento teórico-metodológico, explorando a literatura no que respeita à análise de política externa, aos quadros teóricos do neorrealismo e do realismo neoclássico e ainda às comunidades de segurança, relevantes para compreender um dos motores da Guerra Fria. O Capítulo II trata a componente sistémica do trabalho, analisando o contexto histórico relevante para compreender a situação portuguesa a partir de 1976 e o ambiente internacional da Guerra Fria, bem como o desenvolvimento das relações entre Portugal e os Estados Unidos num período crucial para ambos. O Capítulo III focar-se-á no estudo de caso escolhido para ilustrar o relacionamento luso-americano e a importância da dinâmica transatlântica para Portugal. Com base em informações recolhidas no Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, este capítulo tem como objetivo compreender o processo negocial entre Portugal e os Estados Unidos em relação aos Açores, os momentos-chave do relacionamento bilateral e a sua dinâmica. Por fim, desenhar-se-ão as conclusões extraídas a partir de toda a análise e investigação que compõem a dissertação, que procuram responder à pergunta de partida.

---

<sup>4</sup> Deudney, Daniel et al. 1992. The International Sources of Soviet Change. *International Security*, vol. 16, 3, p.77.

<sup>5</sup> Tradução livre. “(...) social groups with a process of political communication, some machinery for enforcement, and some popular habits of compliance” (Deutsch, 1957, p.5).

## **I. Enquadramento Teórico-Metodológico**

### **I. 1. Análise de Política Externa**

“Ao concentrar-se nos diferentes atores e nos diferentes processos e dinâmicas de decisão, a análise de política externa permite uma abordagem complementar que enriquece o nosso entendimento da política internacional” (Freire et al., 2011 p.18).

#### **A política externa**

A política externa pode ser entendida como a projeção de “interesses e objetivos domésticos/internos para o exterior” (Freire et al., 2011 p.13) através de um processo complexo que combina as dimensões doméstica e internacional e molda o posicionamento dos Estados no sistema internacional. Não existe uma definição única de política externa, mas as definições existentes destacam o papel central dos governos na formulação da política externa e a intencionalidade das ações políticas, mesmo que os resultados não sejam os inicialmente esperados (Freire et al., 2011). Existe na literatura um debate agente/estrutura contínuo sobre qual o plano de análise que prevalece e dita as estratégias e ações de política externa, bem como discussões acerca da relevância “do papel e características individuais do decisor” (Freire et al., 2011 p.14) político, o que confere um maior grau de complexidade a esta área de estudo e torna pertinente a análise de política externa. Esta abordagem foi desenvolvida durante a revolução *behaviorista*, quando se procurava dotar as ciências sociais de uma componente exata, numa busca constante de “formulação exata e explícita e a verificação empírica a todo o momento” (Jesus, 2014 p.83). A análise de política externa torna-se relevante na medida em que explora as condicionantes da ação em política externa, colocando em evidência os atores que protagonizam o processo de formulação e tomada de decisão. Valerie Hudson (2005) define esta abordagem como a melhor ligação conceptual às bases das teorias das Relações Internacionais, marcada pelo foco nos atores específicos<sup>6</sup> envolvidos no processo e que se baseia na premissa de que as tomadas de decisão humana são o que sustenta tudo o que ocorre entre nações e além destas. A análise de política externa

---

<sup>6</sup> Característica conhecida como *actor-specific theory*, que atribui aos *decision-makers*, “que atuam sozinhos ou em grupos” (Hudson, 2005 p.1), a responsabilidade pelo que ocorre em política externa. Esta abordagem pode servir propósitos de apoio conceptual às tradicionais teorias das Relações Internacionais.

debruça-se sobre questões de identidade e história, processos de *decision-making* e os instrumentos utilizados para a projeção internacional de interesses domésticos.

### **As bases da análise de política externa**

Esta abordagem teórica partiu de três estudos desenvolvidos durante as décadas de 50 e 60, da autoria de Snyder, Bruck e Sapin (1954), Sprout e Sprout (1956) e Rosenau (1966).<sup>7</sup> As análises de Snyder et al. (1954) focaram-se essencialmente no processo de tomada de decisão, concluindo que a forma como os decisores políticos percecionam a realidade é determinante do comportamento estatal, enfatizando a característica de *decision-making* da política externa nesta abordagem, por oposição à análise dos resultados em si mesmos.<sup>8</sup> Já Sprout e Sprout (1956) entenderam que a análise do poder na relação entre Estados, avaliado em termos de capacidades, não se pode desligar das tomadas de decisão, estratégias e intenções que compõem a política externa. Assim, determinaram que o ambiente tal como este é visto pelos *decision-makers*, a que chamaram de *psycho-milieu*, pode criar diferenças relativamente à realidade objetiva, o *operational milieu*, podendo prejudicar a qualidade das opções e escolhas em política externa. Como sintetizam Freire et al. (2011), no que respeita à formulação das decisões políticas, o que importa é a forma como os decisores entendem as situações, e quanto aos resultados das decisões formuladas, interessa como as coisas são objetivamente e não como são imaginadas. Por fim, Rosenau (1966) procurou compreender a influência dos fatores e processos de política externa, ambicionando uma teorização geral e testável que permitisse compreender em que condições um fator predomina sobre outro, alargando a outras áreas a análise de política externa, e colmatando aquelas que eram a seu ver as falhas de Snyder et al. (1954). A sua análise “estabeleceu os alicerces para os trabalhos de política externa comparada, com a sua ênfase na análise dos ‘eventos’ de política externa” (Freire et al., 2011 p.16), e teóricos por ele inspirados começaram a debruçar-se sobre a possibilidade de gerarem teorias menos gerais, denominadas *middle-range theories*, “que traziam hipóteses de trabalho menores, desenvolvidas durante a rotina da pesquisa” (Jesus, 2014 p.85). O desafio colocado por Rosenau apontava para a criação de

---

<sup>7</sup> “Decision Making as an Approach to the Study of International Politics” (1954), “Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics” (1956) e “Pre-theories and Theories of Foreign Policy” (1966).

<sup>8</sup> Hudson, Valerie 2005. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations, *Foreign Policy Analysis*, 1, p.6.

uma teoria transnacional e multinível, entendendo-se que a política externa não podia ser estudada em agregado, mas o comportamento a si associado sim (Hudson, 2005).

### **A centralidade dos *decision-makers***

Entendendo ser necessário compreender como os *decision-makers* interpretam o mundo e qual o impacto das suas percepções na tomada de decisão em política externa, Hudson (2005) procurou alternativas às teorias que apontam os Estados como figura central da política externa e, por isso, atores unitários e racionais, modelo conhecido como *billiard ball*<sup>9</sup> de interações estatais, ou teoria *actor-general*. Se são os indivíduos os responsáveis pelas tomadas de decisão, torna-se necessário considerar que estes não são atores racionais do mesmo modo que se entendem ser os Estados. Do mesmo modo, não é possível tratar as questões que envolvem a política externa de forma meramente quantitativa, sendo necessário apreciar fatores como as representações dos atores envolvido nos processos de tomadas de decisão. O que se verifica é que quando as percepções se formam pelos agentes responsáveis pela tomada de decisão, “a ação coletiva só pode avançar quando os envolvidos acordam que a representação ou conjunto de representações são a base apropriada para a ação estatal” (Hudson, 2005 p.15),<sup>10</sup> fomentando estratégias de persuasão entre os decisores, que requerem uma análise qualitativa. Assim, a análise de política externa procura compreender e explicar o processo de tomada de decisão e os seus resultados, que partem de indivíduos e têm consequências para o exterior. O esclarecimento que se procura atingir prende-se, por um lado, com os fatores que influenciam o processo de tomada de decisão em política externa e, por outro, com os fatores que influenciam os próprios *decision-makers*, como a cultura, a identidade ou até mesmo a opinião pública. Daqui decorrem duas das principais características da análise de política externa: as visões multifatoriais e a análise multinível. Consequentemente, passa a ser crucial estabelecer uma ligação com inúmeras outras áreas do conhecimento, como a psicologia e a economia, o que confere a esta abordagem um caráter de interdisciplinaridade. Roseau (1966) acabou por encorajar

---

<sup>9</sup> Modelo amplamente criticado das teorias realistas das Relações Internacionais, segundo o qual “os Estados são unidades unitárias (não pluralistas) e pré-adquiridas (não progressivas) que têm interações superficiais (não constitutivas) uns com os outros” (Bilgin, 2016 p.117). Os críticos apontam que os Estados são, ao invés, projetos incompletos com identidades e interesses dinâmicos.

<sup>10</sup> Tradução livre. “(...) collective action can only follow when agreement has been reached with others that a particular representation or set of representations are the appropriate basis for state action” (Hudson, 2005 p.15).

vários investigadores a desenvolver a teoria *actor-specific*, reconhecendo a necessidade de incorporar a informação em múltiplos níveis de análise – desde o líder individual ao sistema internacional –, entendendo que as melhores explicações seriam multinível e multicausais.<sup>11</sup> As três obras realçaram a importância das particularidades dos indivíduos responsáveis pela tomada de decisão, atentando que estas deviam estar incorporadas no processo da teoria *actor-specific*. Assim, o processo de formulação de política externa passa a ser entendido como tão ou mais importante quanto o que dele resulta.

A análise de política externa tem vindo a ganhar autonomia dentro das Relações Internacionais, mantendo a ideia de que “para compreender política externa é necessário desenvolver uma apreciação das camadas complexas da política internacional” (Alden et al., 2017 p.1),<sup>12</sup> combinando análises e estudando os inúmeros atores que tornam a política externa um campo complexo, como as burocracias, os líderes políticos e as agências internacionais. Aliás, Freire et al. (2011) discrimina os principais modelos teóricos do processo de formulação de decisão em política externa, que passam pelos modelos do ator racional, das organizações burocráticas, dos pequenos grupos e dos líderes. Para efeitos desta dissertação, podemos por exemplo associar o modelo ligado aos líderes individuais às importantes decisões tomadas pelos líderes norte-americanos e soviéticos ao longo da Guerra Fria, se nos centrarmos nas suas características individuais e na sua “apreciação subjetiva da situação” (Freire et al., 2011 p.20). Para Hudson (2005), as características individuais surgem como nível micro e exploratório de análise, pelo que distinguiu a análise de política externa das teorias *mainstream* das Relações Internacionais, sobretudo por insistir que uma explicação completa da política externa não pode tratar o decisor humano como um elemento exógeno.

Uma das lacunas identificadas na abordagem da análise de política externa tem que ver com a sua aplicabilidade, assemelhando-se às críticas apontadas às principais teorias das Relações Internacionais – Realismo, Liberalismo e Construtivismo –, e que se prende com o fracasso na previsão dos acontecimentos que levaram ao fim da Guerra Fria, “pouco acrescentando sobre as origens e as condições que conduzem a alterações significativas na política externa de um Estado” (Alden et al., 2017 p.13),<sup>13</sup> reforçando o

---

<sup>11</sup> Hudson, Valerie 2005. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations, *Foreign Policy Analysis*, 1, p.6.

<sup>12</sup> Tradução livre. “(...) to understand foreign policy, it is necessary to develop an appreciation for this layered complexity of international politics (...)” (Alden et al., 2017 p.1).

<sup>13</sup> Tradução livre. “(...) says little about the sources and conditions giving rise to significant alterations in a state’s foreign policy” (Alden et al., 2017 p.13).



caráter *sui generis* do fim do confronto bipolar. Porém, não deixou de ser importante para esta abordagem, por deixar implícito que não é possível explicar mudanças no sistema internacional tendo apenas em conta variáveis de nível sistémico, renovando o interesse dos académicos pela *actor-specific theory* (Hudson, 2005).

## **I. 2. Neorrealismo e Realismo Neoclássico**

“O realismo enfatiza as limitações da política impostas pela natureza humana e a ausência de um governo internacional. Juntos, tornam as relações internacionais numa área essencialmente marcada pelo poder e interesses” (Donnelly, 2006 p.9).<sup>14</sup>

### **Neorrealismo**

Debruçar-nos-emos agora sobre o quadro teórico do realismo, que se apresenta como um bom ponto de partida para a análise do presente trabalho, atentando nas correntes do neorrealismo e do realismo neoclássico. A corrente realista começou a dominar as Relações Internacionais sobretudo após 1945, e podemos dividi-la em três escolas fundamentais: os realistas clássicos, os neorrealistas/estruturalistas, e uma última geração de realistas neoclássicos. O ponto de partida deste quadro teórico foi, sobretudo, a crítica às considerações utópicas da ordem liberal, na figura das instituições do pós-guerra, priorizando os conceitos de poder e segurança e caracterizando o sistema internacional como anárquico.<sup>15</sup>

Ora, o realismo estrutural, ou neorrealismo, é preconizado por autores como Kenneth Waltz (1979), que se afastou do realismo clássico ao defender pela primeira vez a teoria da estabilidade bipolar, por oposição à teoria da estabilidade multipolar. Segundo esta teoria, a interdependência económica e militar diminui drasticamente quando o sistema internacional está assente em dois polos – quadro verificado na Guerra Fria –, e os Estados controlam-se mutuamente através das suas próprias capacidades, ao invés das capacidades de aliados. Waltz defendeu que “os problemas da segurança nacional nos

---

<sup>14</sup> Tradução livre. “Realism emphasizes the constraints on politics imposed by human nature and the absence of international government. Together, they make international relations largely a realm of power and interest” (Donnelly, 2006 p.9).

<sup>15</sup> Entende-se o sistema internacional como anárquico por não existir um governo internacional soberano acima dos Estados que, por isso, não podem ser verdadeiramente controlados.

mundos multipolares e bipolares mostram claramente a vantagem de ter duas superpotências, e duas apenas, no sistema” (Waltz, 1979 p.161).<sup>16</sup> Waltz deu continuidade a alguns aspetos do realismo clássico, como as visões de conflito por oposição às de cooperação e a valorização da teoria da balança de poder,<sup>17</sup> cujas dinâmicas “têm caracterizado praticamente toda a história do sistema vestefaliano de Estados” (Lobo-Fernandes, 2007 p.7). A grande diferença do neorrealismo em relação ao realismo clássico encontra-se na forma como se entende a estrutura do sistema internacional: enquanto os realistas clássicos concordam que os Estados determinam a estrutura, os neorrealistas defendem que a estrutura é a grande determinante do comportamento estatal, sendo por isso relevante o número de polos no sistema e não a sua identidade. A base destas ideias permanece a teoria da balança de poder, segundo a qual o “poder relativo é aceite como o meio de influência mais relevante no mundo anárquico” (Telbami, 2002 p.160),<sup>18</sup> pelo que os dois Estados no sistema internacional se regulam um ao outro, gerando uma maior estabilidade do que a existente num quadro multipolar.

“A dimensão das duas superpotências confere-lhes alguma capacidade de controlo enquanto as protege, até certo ponto, dos efeitos do comportamento de outros Estados. A desigualdade entre nações produz um equilíbrio a um nível inferior de interdependência. Na ausência de uma autoridade reguladora, a ligação sem interdependência e algum exercício de controlo por parte dos maiores Estados contribui para a promoção da paz e da estabilidade” (Waltz, 1979 p.209).<sup>19</sup>

Embora este realismo estrutural não seja uma teoria de política externa, ajuda-nos a compreender o comportamento estatal, explorando os conceitos de oportunidade e preferência, partindo do pressuposto que os Estados procuram, acima de tudo, assegurar a sua própria sobrevivência, embora se assuma que têm também outras preferências que ultrapassam a sua manutenção, pelo que procuram desenvolver capacidades que lhes

---

<sup>16</sup> Tradução livre. “Problems of national security in multi- and bipolar worlds do clearly show the advantages of having two great powers, and only two, in the system” (Waltz, 1979 p.161).

<sup>17</sup> A teoria da balança de poder é considerada “uma das formulações teóricas realistas mais robustas em Relações Internacionais, verificável e testável” (Lobo-Fernandes, 2007 p.8), que entende existir desigualdade no sistema internacional, conduzindo a tentativas estatais de balancear a distribuição de poderes e assim impedindo um único Estado de assumir o domínio internacional.

<sup>18</sup> Tradução livre. “Relative material power is conceived as the most important commodity of influence in an anarchic world” (Telbami, 2002 p.160).

<sup>19</sup> Tradução livre. “The size of the two great powers gives them some capacity for control and at the same time insulates them to a considerable extent from the effects of other states' behavior. The inequality of nations produces a condition of equilibrium at a low level of interdependence. In the absence of authoritative regulation, loose coupling and a certain amount of control exercised by large states help to promote peace and stability” (Waltz, 1979 p.209).

permitam atingi-las. A dissuasão nuclear que marcou a Guerra Fria é pois, para os neorrealistas, “o mais perto que os Estados podem estar de obter segurança num mundo anárquico” (Telbami, 2002 p.160),<sup>20</sup> considerando o poder como um meio cujos resultados são sempre incertos. Em suma, o neorrealismo procura explicar o resultado das interações entre Estados, o que o torna numa teoria de Relações Internacionais, e faz algumas suposições acerca das motivações estatais, embora não tenha como objetivo explicar os seus comportamentos em grande detalhe (Rose, 1998).

### **Realismo Neoclássico**

Uma terceira geração de realistas, marcada por autores como Gideon Rose e Randall Schweller, procurou apresentar-se como uma alternativa, completando o neorrealismo *waltziano* e retomando algumas ideias do realismo clássico. O realismo neoclássico surge então como um resultado dos estudos de política externa, que combinam a estrutura do sistema internacional valorizada pelo neorrealismo com fatores internos, procurando compreender como são moldadas as políticas externas dos Estados. Foulon (2015) considera-o um conjunto de modelos ao invés de um paradigma único, que combina as dinâmicas domésticas e internacionais, procurando explicar as políticas externas dos Estados com base em fatores como as perceções geopolíticas. O autor considera o realismo neoclássico como uma teoria de política externa que parte das ideias *waltzianas* de estrutura, afirmando, porém, que as condições estruturais moldam mas não ditam o comportamento dos Estados. Por sua vez, Rose (1998) entendeu que a política externa, por ser influenciada por fatores internos e externos, não é um domínio autónomo, não sendo então possível delinear uma verdadeira explicação teórica sobre a mesma. Focou-se, ao invés, na análise de fatores relevantes para compreender casos particulares, incorporando variáveis internas e externas que sistematizassem e atualizassem a visão do realismo clássico, apoiando-se na força do uso de vários níveis de análise.

Estes estudos são realistas porque, em última análise, “defendem que a ambição e o alcance da política externa de um Estado são motivados essencialmente pelo seu lugar no sistema internacional e, especificamente, pelas suas capacidades relativas de poder

---

<sup>20</sup> Tradução livre. “(...) gets as close as states are likely to get to attaining security in an anarchic world” (Telbami, 2002 p.160).

material” (Rose, 1998 p.146).<sup>21</sup> Uma vez que as escolhas de política externa estão nas mãos de líderes e elites políticas, não se pode desligar a tomada de decisão das percepções de poder relativo, um aspeto que o neorrealismo parece ignorar. Significa isto que nem sempre as opções de política externa são tomadas perante realidades objetivas, o que pode condicionar os recursos de que os Estados dispõem para agir. No capítulo II teremos oportunidade de analisar a evolução das políticas externas das duas superpotências durante a Guerra Fria, notando que não foram raros os momentos em que os líderes políticos agiram com base na ideia ou percepção de poder que supunham que o seu adversário detinha. É o caso, por exemplo, da reação da União Soviética às políticas agressivas de Reagan, como o anúncio do programa da “Guerra das Estrelas”, que não traduzia exatamente as capacidades reais dos Estados Unidos naquele momento, mas nem por isso deixou de surtir efeitos. Neste sentido, “os realistas neoclássicos rejeitam a ideia neorrealista de que as pressões sistémicas afetam imediatamente o comportamento das unidades” (Ashkezari et al., 2016 p.95)<sup>22</sup> estatais, sustentando antes que essa pressão depende do poder relativo e de fatores internos. Porém, o alargamento do realismo neoclássico aos vários níveis de análise estatal tornou-o vulnerável a diversas críticas. Moravcsik, cujo liberalismo entende os líderes como observadores passivos, é um dos mais críticos, opondo-se à abordagem do realismo neoclássico que “transcende a divisão espacial (doméstica-internacional) e incorpora as dimensões cognitivas e temporais de como percepções futuras ao nível do Estado criam um cenário geopolítico predefinido e limitam as futuras opções de política económica externa dentro do mesmo”<sup>23</sup> (Foulon, 2015 p.646).

O realismo neoclássico entende o poder como uma lógica relacional, ou seja, quanto maior é o poder de uma potência, menor é o poder das outras. O contributo de Randall Schweller (1994) é bastante relevante para o presente trabalho, por distinguir entre potências revisionistas e potências de *status quo* e por realçar o conceito de *bandwagoning*, que podemos aplicar à posição portuguesa nas negociações com os Estados Unidos. Potências revisionistas podem ser entendidas como potências

---

<sup>21</sup> Tradução livre. “Its adherents argue that the scope and ambition of a country's foreign policy is driven first and foremost by its place in the international system and specifically by its relative material power capabilities.” (Rose, 1998 p.146).

<sup>22</sup> Tradução livre. “Neo-classical realists reject the idea of neo-realism in which it is argued that systemic pressures will immediately affect behaviours of units” (Ashkezari et al., 2016 p.95).

<sup>23</sup> Tradução livre. “(...) “transcends the spatial divide (domestic-international) and incorporates the cognitive and temporal dimension of how future perceptions at state-level create a predefined geopolitical setting and limit the range of future foreign economic policy choices within it” (Foulon, 2015 p.646).

insatisfeitas com o *status quo*, como a URSS, aumentando a probabilidade da guerra, e potências de *status quo*, como os EUA, enquanto aquelas satisfeitas com o sistema internacional e com capacidade para deter as revisionistas. Enquanto que, tradicionalmente, os teóricos das Relações Internacionais entendem que os Estados procuram contrabalançar o poder das potências que se lhes opõem, na prática verificam-se também situações de alinhamento com potências mais poderosas, o chamado *bandwagoning*. Stephen Walt (1987), que se debruçou sobre a origem das alianças, entendeu que a Guerra Fria foi, em última análise, uma competição entre os Estados Unidos e a União Soviética por aliados. O autor partiu da premissa de que a escolha de alianças é mais minuciosa face a ameaças externas, procurando compreender qual a reação dos Estados em situações de perigo, e concluindo que estes tendem a contrabalançar mais do que a servirem-se de estratégias de *bandwagoning*. Schweller (1994) foi, sobretudo, crítico da definição de *bandwagoning* de Walt, conceito esse que era utilizado desde os estudos de Waltz (1979). O conceito *waltziano* parece indicar que estas duas estratégias são opostas e motivadas pelo mesmo objetivo de garantir a segurança dos Estados. Contudo, os interesses que levam um Estado a optar por uma ou por outra são distintos, pois “o objetivo de contrabalançar é a autopreservação e a proteção de valores que já se possuem, enquanto que o objetivo do *bandwagoning* é geralmente a extensão: para obter o valor desejado” (Schweller, 1994 p.74).<sup>24</sup>

Definimos então *bandwagoning* como uma estratégia para obtenção de ganhos através do alinhamento, não tendo necessariamente de existir uma ameaça externa ao Estado que opta por ela, contrariamente ao que acontece com a tentativa de contrabalançar poderes. Esta estratégia implica uma troca desigual entre potências com capacidades distintas, numa relação em que o Estado mais fraco faz concessões ao mais poderoso, procurando atrair para si vantagens numa situação em que se encontra vulnerável.<sup>25</sup> Assim, o *bandwagoning* baseia-se em questões de oportunidade e alianças, desviando-se do neorrealismo por admitir que a teoria da balança de poder nem sempre se aplica. A ideia subjacente a este aspeto do pensamento realista neoclássico é, então, o alinhamento com uma potência mais poderosa assente na possibilidade de lucrar de algum modo com isso, e não por medo das consequências de uma potencial ameaça. Schweller (1994)

---

<sup>24</sup> Tradução livre. “The aim of balancing is self-preservation and the protection of values already possessed, while the goal of bandwagoning is usually self-extension: to obtain values coveted” (Schweller, 1994 p.74).

<sup>25</sup> Schweller, Randall 1994. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In, *International Security*, Vol. 19, No. 1, pp.80-82.

defendeu que estratégias de “*bandwagoning* com a aliança de *status quo* mais forte geram estabilidade no sistema” (Schweller, 1994 p.93)<sup>26</sup> e, uma vez que é raro ter um custo elevado para os Estados que optam por elas, são mais comuns do que autores como Walt parecem sugerir.

Walt (1987) distinguiu os dois motivos que levam um Estado a adotar esta estratégia: o medo de sofrer repercussões e o desejo de colher os frutos do sucesso da potência com que se alinha. O Portugal democrático, como teremos oportunidade de analisar no próximo capítulo, assumiu a sua dupla vocação de país europeu e atlântico, o que se traduziu numa aproximação à Europa enquanto se mantiveram os laços com a principal potência marítima, os Estados Unidos. O fim do Estado Novo não alterou a valorização deste aliado, abrindo antes portas a apoios norte-americanos para a consolidação da democracia portuguesa. O trunfo dos Açores, assente na Base das Lajes, foi jogado pelos portugueses a fim de obterem para o país o financiamento necessário à sua modernização e readaptação. Ora, “providenciar assistência económica ou militar tende a gerar aliados eficientes, uma vez que transmite a ideia de intenções favoráveis, evoca um sentimento de gratidão ou cria uma dependência entre o recetor e o dador” (Walt, 1987 p.41),<sup>27</sup> pelo que a situação se tornava também favorável para a potência norte-americana, que tinha interesse em consolidar a sua esfera de influência. O poder relativo é, afinal, a grande variável independente do realismo neoclássico (Rose, 1998), pelo que as políticas externas se constroem com base nas capacidades do poder estatal de se estabelecer em relação às demais potências.

As análises do realismo neoclássico são ainda úteis a esta investigação na medida em que evidenciam as perceções dos *decision-makers* quanto à distribuição de poder na cena internacional. Os realistas neoclássicos entendem que as explicações para o comportamento estatal baseadas apenas na estrutura do sistema internacional, enaltecidas pelos neorrealistas, pressupõem “uma perceção exata por parte das autoridades da distribuição de poder e uma tradução razoavelmente direta dessas perceções nas políticas nacionais” (Rose, 1998 p.158),<sup>28</sup> situação que não se verifica na prática. Por isso,

---

<sup>26</sup> Tradução livre. “(...) *bandwagoning* with the stronger *status-quo* coalition enhances system stability” (Schweller, 1994 p.93).

<sup>27</sup> Tradução livre. “(...) the provision of economic or military assistance can create effective allies, because it communicates favorable intentions, because it evokes a sense of gratitude, or because the recipient becomes dependent on the donor” (Walt, 1987 p.41).

<sup>28</sup> Tradução livre. “(...) accurate apprehension by officials of the distribution of power and a reasonably direct translation of such apprehensions into national policy” (Rose, 1998 p.158).

entendem que a estrutura do sistema internacional influencia o comportamento dos Estados dependendo da forma como é entendida por essas autoridades, que por sua vez ditam a implementação de políticas definidoras desse comportamento. Neste sentido, autores como Wohlforth contrariam a teoria da estabilidade bipolar *waltziana*, perturbando a visão clássica da balança de poder, sustentando que a Guerra Fria não é tanto uma organização estável mas sim uma disputa contínua entre EUA e URSS sobre quem detém que poder e quanta influência no sistema internacional, que depois são exercidos (Rose, 1998). O final da Guerra Fria deixou um vácuo de poder que foi preenchido pelos Estados Unidos enquanto potência hegemônica, motivando a defesa da teoria da estabilidade unipolar, num sistema internacional liderado por uma potência entendida como benigna.

Em suma, e considerando que “a política externa de um Estado não pode transcender os limites e as oportunidades colocados pelo ambiente internacional” (Rose, 1998 p.151),<sup>29</sup> o realismo neoclássico ajuda-nos a compreender melhor as decisões tomadas em política externa, uma vez que ultrapassa a mera análise sistêmica e debruça-se sobre outros níveis de análise, que considera serem tão importantes como a anarquia no sistema internacional (Ashkezari et al., 2016). O realismo neoclássico contribui essencialmente para “explicar o comportamento individual dos Estados ao nível concreto da política externa” (Foulon, 2015 p.638),<sup>30</sup> com ênfase nas percepções dos líderes políticos, que são os principais elos entre as dimensões doméstica e internacional. A grande vantagem do realismo neoclássico está no entendimento de que os Estados são motivados por uma multiplicidade de forças, o que nos ajuda a reduzir discrepâncias entre o campo teórico e a realidade prática, ligando as pressões domésticas à tomada de decisão em política externa (Foulon, 2015). Os governos são incapazes de considerar alternativas diferentes uma vez estabelecidas percepções e imagens sobre um determinado contexto ou ator, pelo que a forma como o sistema internacional é encarado pelos *decision-makers* condiciona o processo de tomada de decisão em política externa.

---

<sup>29</sup> Tradução livre. “(...) a state's foreign policy cannot transcend the limits and opportunities thrown up by the international environment” (Rose, 1998 p.151).

<sup>30</sup> Tradução livre. “(...) explain individual state behavior at the concrete level of foreign policy” (Foulon, 2015 p.638).

### I. 3. Comunidades de segurança

“Existe pouco consenso quanto a alternativas aceitáveis à guerra, e muita ambiguidade no uso dos termos *guerra* e *paz*. Mas podemos começar com o pressuposto de que a guerra é hoje tão perigosa que a humanidade deve eliminá-la, colocando-a além das suas possibilidades reais” (Deutsch et al., 1957 p.3).<sup>31</sup>

#### O conceito de Karl Deutsch

No final dos anos 50, no período de coexistência pacífica da Guerra Fria, Karl Deutsch destacou-se pelos seus estudos sobre as causas da ausência da guerra, aplicados à América do Norte.<sup>32</sup> O contexto da publicação é o do desenvolvimento de armamento nuclear, tanto pelos Estados Unidos como pela União Soviética, que elevava a guerra ao expoente máximo da destruição. Partindo do problema da eliminação da guerra, o foco de Deutsch et al. centrou-se nas comunidades políticas, que são então “grupos sociais ligados por um processo de comunicação política, mecanismos de coerção e hábitos de conformidade” (Deutsch et al., 1957, p.5),<sup>33</sup> defendendo que algumas são capazes de eliminar a guerra dentro das suas fronteiras. Anderson (2008), que focou a sua análise na nação, entende-a como “uma comunidade política imaginada – e imaginada como sendo intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana” (Anderson, 2008 p.32). Estas comunidades bem sucedidas são as comunidades de segurança *deutschianas*, tidas como o resultado de um modelo de integração “baseado numa variedade de transações intersociais benéficas para todos os envolvidos” (Starr, 1992 p.210).<sup>34</sup> As comunidades de segurança são, então, grupos integrados com um sentido de comunidade e instituições que asseguram a paz, compostas por indivíduos unidos por valores comuns que prezam a resolução de problemas sem o recurso da força. Existe, assim, um entendimento entre os membros da comunidade, que “abdicam da opção militar nas suas interações mútuas,

---

<sup>31</sup> Tradução livre. “There is little common agreement on acceptable alternatives to war, and there is much ambiguity in the use of the terms ‘war’ and ‘peace’. Yet we can start with the assumption that war is now so dangerous that mankind must eliminate it, must put it beyond serious possibility” (Deutsch et al., 1957 p.3).

<sup>32</sup> “Political Community and the North American Area: International Organization in the Light of Historical Experience” foi publicado em 1957.

<sup>33</sup> Tradução livre. “(...) social groups with a process of political communication, some machinery for enforcement, and some popular habits of compliance” (Deutsch et al., 1957 p.5).

<sup>34</sup> Tradução livre. “(...) based on a wide array of inter-societal transactions that are of mutual benefit to the people involved” (Starr, 1992 p.210).



substituindo-a pela ‘expectativa dependente da *mudança pacífica*’” (Starr, 1992 p.211).<sup>35</sup> Este pressuposto traduz-se na certeza de que os membros de uma mesma comunidade não entrarão em confronto bélico, atribuindo a uma qualquer instituição a responsabilidade de resolução das suas disputas sem recorrer à guerra. As comunidades de segurança podem dividir-se em duas categorias: as amálgamas, que unem duas ou mais unidades anteriormente independentes numa única, regidas por um governo próprio, como é o caso da formação dos Estados Unidos, e as pluralistas, que são compostas por duas unidades independentes uma da outra, com governos separados, como os territórios dos EUA e do Canadá (Deutsch et al., 1957). Para efeitos de análise da presente investigação, focar-nos-emos numa comunidade de segurança pluralista, a NATO, procurando compreender os pressupostos da ligação transatlântica, no plano multilateral, e do relacionamento luso-americano, no plano bilateral.

A formação das comunidades de segurança afasta-se dos ditames da corrente realista, oferecendo uma visão diferente para compreender as perceções de segurança dos Estados, numa lógica que desvaloriza o tradicional dilema de segurança, onde reina o receio e a incerteza. Enquanto o neorrealismo “sugere que os Estados podem criar alianças temporárias quando lhes convém para atingir os seus interesses a curto-prazo” (Bellamy, 2004 p.4),<sup>36</sup> a criação da comunidade liderada pelos EUA foi mais além, promovendo uma coligação internacional de democracias liberais e a proteção mútua dos Estados. Embora a teoria da balança de poder possa ajudar a compreender parte da dinâmica do sistema internacional da Guerra Fria, não contribui para justificar a criação de uma comunidade transatlântica e a sua coesão no decorrer da Guerra Fria, não se tendo verificado uma situação semelhante no bloco soviético. Apesar de ultrapassar a barreira temporal que concerne a este trabalho, não deixa de ser interessante notar que a manutenção da Aliança Atlântica após o fim da Guerra Fria se apresenta como um derradeiro desafio construtivista ao realismo, no sentido em que se mantêm regras, normas e valores mesmo depois da derrota do inimigo comunista, contrariando um pouco a ideia de anarquia e amoralidade no relacionamento entre Estados.

Podemos então argumentar que, apesar de ser uma aliança militar, a NATO representou um dos grandes pilares do bloco ocidental e moldou as políticas externas dos

---

<sup>35</sup> Tradução livre. “(...) has given up the military option in regard to their mutual interactions, replacing it with 'dependable expectations of "peaceful change"' (Starr, 1992 p.211).

<sup>36</sup> Tradução livre. “(...) neo-realists suggest that states may build temporary alliances when it suits their short-term interests to do so” (Bellamy, 2004 p.4).

seus membros, pressionando-os a encaixar-se num modelo *deutschiano* de comunidade de segurança. Portugal não foi exceção, como analisaremos nos capítulos seguintes, sofrendo de pressões da organização e beneficiando de programas de importante apoio militar e situações de *quid pro quo* com os Estados Unidos. Bellamy (2004) esclarece que, ao reconhecermos que o relacionamento entre Estados pode ultrapassar o dilema de segurança e admitirmos a partilha de identidade, o conceito de segurança deixa de se limitar ao cumprimento de obrigações mútuas e a percepção do “eu” e do “outro” reformula-se. Assim, a análise de Deutsch et al. (1957) acaba por se encaixar nos preceitos que estão na base da teoria construtivista, uma vez que “todas as variantes do construtivismo partilham a crença de que não existe uma realidade social objetiva *algures* à espera para ser descoberta. Ao invés, o significado social é construído através da interação social, que por sua vez cria uma rede de normas e regras que ditam ações próprias” (Bellamy, 2004 p.17).<sup>37</sup> Importa compreender que “um dos aspetos centrais das análises construtivista e institucionalista é a indissociabilidade entre identidade e ação” (Neumann et al., 2000 p.362),<sup>38</sup> sendo a identidade variável e o contexto de acordo com o qual os atores agem influenciado pela forma como estes percebem a realidade. Assim, as comunidades de segurança distinguem-se pela existência de normas e valores comuns aos seus membros, que guiam as suas ações e moldam o seu sentido de identidade, transformando o apoio mútuo num verdadeiro hábito no seio da comunidade. Os estudos de Deutsch et al. (1957) concluíram que estas comunidades podem surgir como forma de combater uma ameaça externa, como a NATO procurou combater o comunismo soviético, “enquanto outras sociedades podem estimar os mesmos valores e não partilhar necessariamente um sentido de comunidade” (Tusicsny, 2007 p.441).<sup>39</sup>

### **Os contributos de Adler e Barnett**

Os trabalhos de Deutsch et al. (1957) foram desvalorizados aquando da sua publicação, mas receberam nova atenção depois do fim da Guerra Fria, sobretudo com os estudos de Adler e Barnett (1998). A análise das comunidades de segurança ganhou novos

---

<sup>37</sup> Tradução livre. “What all varieties of constructivism share is a belief that there is no objective social reality ‘out there’ waiting to be discovered. Instead, social meaning is constructed by social interaction, which creates a web of norms and rules that govern appropriate action” (Bellamy, 2004 p.17).

<sup>38</sup> Tradução livre. “One of the central claims of constructivist and institutionalist analysis is that identity and action are inextricably related” (Neumann et al., 2000 p.362).

<sup>39</sup> Tradução livre. “(...) while many societies appreciating the same values may not also share a sense of community” (Tusicsny, 2007 p.441).

contornos com a redefinição do conceito enquanto “comunidades de entidades soberanas que gozam de expectativas dependentes de mudança pacífica” (Bellamy, 2004 p.8).<sup>40</sup> Adler e Barnett (1998) reforçaram a ideia de que atores dentro de uma comunidade podem partilhar normas e valores que reflitam uma identidade comum, colocando em causa a perspectiva tradicional através da qual se entendiam os estudos de segurança. Os autores defenderam a existência de comunidades ao nível internacional que moldam as políticas de segurança, uma vez que os Estados que as compõem têm tendência a desenvolver disposições pacíficas, retomando uma das ideias principais de Deutsch et al., que entendiam que as comunidades de segurança podiam impor uma verdadeira paz positiva e não apenas a ausência da guerra (Deutsch et al., 1957). Deste modo, “ao casar segurança com comunidade, os Estados reveem o significado tradicional de segurança e poder” (Adler et al., 1998 p.4),<sup>41</sup> e as comunidades de segurança pluralistas passam a representar a cooperação e a defesa coletiva dos seus membros.

A manutenção da Aliança Atlântica, que se reinventou depois do fim da Guerra Fria, parece-nos um caso paradigmático de uma comunidade de partilha normativa e com uma mesma visão do mundo, onde os Estados renunciam à violência como via de resolução de conflitos entre si, promovendo alterações pacíficas na ordem internacional. Embora a pertença a uma comunidade de segurança não garanta automaticamente a ausência de conflito, sendo possível observar confrontos entre dois Estados de uma mesma comunidade,<sup>42</sup> verifica-se que os seus membros procuraram tendencialmente legitimar as suas ações no seio da comunidade, justificando-as nos termos das normas aceites na mesma (Bellamy, 2004). Tusicisny (2007) procurou compreender o peso da democracia nas comunidades de segurança, testando a validade da paz democrática inspirada em Kant. O autor concluiu que o apoio à democracia é tendencialmente maior nas sociedades pacíficas, apoiando a teoria de que as democracias não lutam entre si, uma vez que as normas democráticas são aceites no seio das comunidades de segurança como o principal garante da paz, e a compatibilidade de valores é essencial à concretização da integração. Contudo, não deixou de notar que o efeito da democracia não se restringe às comunidades de segurança pluralistas.

---

<sup>40</sup> Tradução livre. “(...) communities of sovereign entities that enjoy ‘dependable expectations of peaceful change’” (Bellamy, 2004 p.8).

<sup>41</sup> “By marrying security and community, moreover, states are revising the conventional meanings of security and power” (Adler et al., 1998 p.4).

<sup>42</sup> Como acontece no caso dos conflitos entre a Grécia e a Turquia, ambos membros da NATO.

## A NATO enquanto comunidade de segurança

Se a formação de comunidades de segurança pode unir os Estados e contribuir para o estabelecimento da paz entre eles, também é verdade que pode “acentuar as relações de centro-periferia e *insider-outsider*” (Bellamy, 2004 p.11).<sup>43</sup> É o caso da Guerra Fria, com a unificação militar do bloco ocidental através da NATO e a unificação económica da CEE, que contribuíram significativamente para a manutenção da divisão bipolar. Este tipo de integração teve consequências profundas nos Estados, moldando as suas estratégias ao longo do tempo. Bellamy (2004) entendeu que os Estados europeus desenvolveram determinados interesses como consequência da sua integração na Aliança, ao invés de integrarem a NATO para satisfazer interesses pré-existentes. Adler e Barnett (1998) destacaram, assim, a “importância de instituições e organizações internacionais, que encorajam a interação entre Estados, motivam a descoberta de novas áreas de interesse mútuo, moldam o comportamento estatal e contribuem para a construção da identidade comum dos Estados integrados nas comunidades” (Tusicsny, 2007 p.428).<sup>44</sup> A permanência da NATO ao longo das décadas demonstra precisamente “a institucionalização de padrões de cooperação, a existência de normas e valores *reguladores e constitutivos* dentro da organização e o impacto continuado da partilha de identidades democráticas sobre a qual a Aliança se baseia” (Neumann et al., 2000 p.358).<sup>45</sup> Ao assumir “um papel importante na reconciliação de antigos adversários, como a França e a Alemanha” (Neumann et al., 2000 pp.368),<sup>46</sup> a NATO demonstra ser uma instituição que ultrapassa a mera conveniência do estabelecimento de rotinas institucionais, elevando a segurança a um novo patamar. A solidariedade inerente à participação na Aliança Atlântica reforça esta ideia, incentivando à união das democracias ocidentais através da cooperação para o estabelecimento de uma ordem internacional pacífica, ideia que se manteve depois da destruição do inimigo soviético.

---

<sup>43</sup> Tradução livre. “Sometimes the construction of security communities accentuates centre-periphery, insider-outsider relations” (Bellamy, 2004 p.11).

<sup>44</sup> Tradução livre. “Barnett and Adler (1998) underlined the importance of international organizations and institutions, which encourage interactions between states, discover new areas of mutual interest, shape norms of state behavior, and help to construct the common identity of the participating states and societies” (Tusicsny, 2007 p.428).

<sup>45</sup> Tradução livre. “From this viewpoint, NATO’s continuation is seen as demonstrating the Alliance’s enduring and institutionalised patterns of co-operation, the existence of common ‘regulative’ and ‘constitutive’ norms and values within the organisation, and the continuing impact of the shared democratic identities upon which the Alliance is based” (Neumann et al., 2000 p.358).

<sup>46</sup> Tradução livre. “The Alliance has played a major role in reconciling former adversaries, such as France and Germany” (Neumann et al., 2000 pp.368).

## **II – Contexto histórico, dinâmicas internacionais e política externa portuguesa**

### **II. 1. A Guerra Fria e as políticas externas ocidentais**

“A tragédia era esta: a vitória exigiria que os vencedores ou deixassem de ser quem eram ou renunciassem a grande parte do que haviam esperado obter ao fazer a guerra”  
(Gaddis, 2007 p.18).

#### **De Aliados a inimigos**

Tal como em conflitos bélicos do passado, o final da Segunda Grande Guerra teve consequências para a política internacional e impulsionou processos de mudança no sistema internacional. Encontramos algumas das principais consequências no surgimento de novos Estados, “criados mais ou menos segundo os padrões dos Estados europeus do século XIX” (Westad, 2018 p.15) e na ascensão dos Estados Unidos enquanto potência internacional dominante, deixando para trás a velha Inglaterra. O grande dilema dos norte-americanos, enquanto potência em ascensão, prendia-se com o novo problema que o contexto apresentava: não seriam capazes de se impor enquanto modelo para o mundo “se permanecessem isolados desse mesmo mundo” (Gaddis, 2007 p.26). Apesar da sua ascensão, os EUA não estavam numa posição hegemónica, encontrando na União Soviética um par no domínio global. A URSS, “o único entre os países vencedores que saíra da guerra com uma liderança reforçada” (Gaddis, 2007 p.21), era também o Estado que mais havia sofrido com o conflito. Não é, então, de admirar que os objetivos de Estaline para o pós-guerra passassem pela segurança interna e pela defesa da ideologia comunista, e ao mesmo tempo não desejando uma nova guerra, fosse de que natureza fosse. Apesar das perdas soviéticas, o grande palco da guerra fora o centro da Europa, deixando o Velho Continente desfeito e realçando o prestígio da URSS e dos Estados Unidos, que seriam as duas superpotências do novo mundo do pós-guerra.

O fim da Segunda Guerra Mundial não viu esforços das potências vencedoras para a redefinição da nova ordem mundial, contrariamente ao que acontecera “no acordo vestefaliano de 1648 e no Congresso de Viena de 1815” (Kissinger, 2015 p.323). Coube ao presidente norte-americano, Harry Truman, a concretização da ideia de uma organização internacional, diferente do fracasso que fora a Sociedade das Nações (SDN),

que pudesse realmente impedir o surgimento de novos conflitos. Assim nasce a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, na Conferência de São Francisco. Esta, embora baseada na igualdade entre os Estados, trazia a novidade do Conselho de Segurança, composto por cinco membros permanentes com direito de veto.<sup>47</sup> A participação da União Soviética nas Nações Unidas, organização internacional ligada a valores tipicamente ocidentais, foi uma forma de os EUA assegurarem que, caso a cooperação falhasse, a culpa estaria do lado de Moscovo. Por sua vez, a URSS encontrava-se entre os outros vencedores da guerra, com poder de decisão importante adjacente ao direito de veto enquanto membro permanente do Conselho de Segurança.<sup>48</sup> Apesar de ter prosperado enquanto organização, desde logo por ter permanecido até aos dias de hoje, as Nações Unidas não foram a solução para a crise que se começava a formar. Sem um inimigo comum, a confiança entre os Aliados desvaneceu-se. Não é claro em que momento a união começou a falhar, com alguns académicos a atribuírem a culpa à divisão do mundo feita na Conferência de Ialta, em 1945, e outros ao expansionismo soviético, mas o que é efetivamente claro é a rutura que se deu entre as novas grandes potências mundiais, que conduziu à divisão do mundo em dois blocos antagónicos.<sup>49</sup>

“De Stettin, no Báltico, a Trieste, no Adriático, uma cortina de ferro desceu sobre o Continente. Atrás dessa linha encontram-se todas as capitais dos antigos Estados da Europa Central e Oriental. Varsóvia, Berlim, Praga, Viena, Budapeste, Belgrado, Bucareste e Sófia, todas essas famosas cidades e as populações à sua volta encontram-se naquilo a que tenho de chamar a esfera soviética, e estão sujeitas, de uma maneira ou de outra, não só à influência soviética, mas também a uma forma bastante elevada e, em muitos casos, crescente de controlo por parte de Moscovo” (Churchill *in* Westad, 2018 p.100).

As famosas palavras de Winston Churchill, proferidas a 5 de março de 1946 no Estado do Missouri, nos EUA, fazem soar os primeiros alarmes no mundo ocidental, que se vê agora ameaçado pelo comunismo a leste. A “cortina de ferro” que o ex-Primeiro-Ministro britânico imagina tornou-se quase palpável aquando da crise alemã, uma das mais importantes da Guerra Fria. Quando a Alemanha, a grande derrotada, se reparte em zonas de ocupação pelos EUA, França, Reino Unido e URSS, as discórdias entre as potências ocidentais e a potência soviética acabam por conduzir à divisão do país em

---

<sup>47</sup> Os membros permanentes mantêm-se até aos dias de hoje, e são eles os Estados Unidos, a China, a Grã-Bretanha, a França e a URSS, com a única diferença deste último ter sido substituído pela Rússia, após 1991.

<sup>48</sup> Gaddis, John Lewis 2007. *A Guerra Fria*, Lisboa, Edições 70, pp.102-103.

<sup>49</sup> Vaisse, Maurice 2011. *As Relações Internacionais desde 1945*, Lisboa, Edições 70, p.23.

República Federal da Alemanha (RFA), de índole ocidental, e República Democrática Alemã (RDA), sob influência de leste. Em 1961, as duas Alemanhas ficariam fisicamente separadas com a construção do muro de Berlim, de uma enorme carga simbólica para o conflito, e cuja destruição em 1989 marca, se não o fim, o princípio do fim da Guerra Fria.

Em 1947, os Estados Unidos assumem abertamente o abandono da sua estratégia isolacionista e, conseqüentemente, a liderança do bloco ocidental, pautada pela defesa do mundo livre e da sociedade capitalista. O Ocidente, enquanto conceito, “ganhou expressão durante a Guerra Fria, como o espaço que era necessário defender face à ameaça soviética” (Santos, 2010 p.281), dualidades que marcaram as décadas deste conflito altamente ideológico. Na ausência de conflito bélico assumidamente direto, a luta pela influência regional destacou-se como uma das grandes armas deste período, conquistada através da propaganda e de programas atrativos para os Estados. O mundo que emergiu da Segunda Guerra Mundial era o de uma paz envenenada, ameaçada pelo nascimento de “uma nova era, a era nuclear, com ambas as superpotências na posse de superarmas de destruição maciça” (Kershaw, 2018 p.19).

### **A dinâmica de confronto bipolar**

Para assumir o papel mundial a que se propunham, os Estados Unidos sentiram necessidade de alterar a sua política externa, cujos princípios assentavam na “manutenção da paz, a expansão da prosperidade e a progressiva implantação do modelo americano” (Vaïsse, 2011 p.25). Em junho de 1947, o Secretário de Estado George Marshall apresenta um plano de apoio económico, distribuído ao longo de quatro anos, para auxiliar a reconstrução da Europa. O Plano Marshall apresentava-se como benéfico para os EUA, quer em termos de lucro, quer em termos de influência, uma vez que as condições para os países integrarem este programa incluíam a cooperação entre Estados, a abertura das economias a análises externas e a aceitação de “enviados americanos que ajudariam a decidir a aplicação da ajuda” (Westad, 2018 p.105). A iniciativa dos norte-americanos não agradou a Moscovo que, apesar de ter sido convidado, a par do conjunto de países da Europa de Leste, viu neste plano “uma manobra do imperialismo americano para impor o seu domínio político e económico sobre a Europa” (Vaïsse, 2011 p.27). É verdade que os Estados Unidos se serviram do Plano Marshall para salvaguardar a Europa, temendo

que as consequências da guerra, como a fome e a pobreza, levassem “os europeus a eleger para o governo os seus próprios comunistas, que cumpririam então obedientemente os desígnios de Moscovo” (Gaddis, 2007 p.42). Como resposta, a União Soviética recusou as ajudas económicas e foi ainda mais longe, fazendo uma campanha contra o plano e proibindo os europeus de Leste de participarem nele. A URSS reagiu também criando o seu próprio esquema de assistência económica, o COMECON, em 1949, destinado a apoiar os países do Leste europeu, alargando assim a sua influência.<sup>50</sup>

A agressividade soviética aumentou no final dos anos 40, com o bloqueio de Berlim e a intervenção na Checoslováquia, que colocou os comunistas no poder, preocupando o bloco ocidental e convencendo, sobretudo, os países europeus de que precisavam também de proteção militar. Esta necessidade acabou por se concretizar na criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte, “que obrigava os Estados Unidos, pela primeira vez na sua história, à defesa da Europa Ocidental em tempo de paz” (Gaddis, 2007 p.44). Era já mais do que claro que a nova ordem internacional se afastava do tradicional equilíbrio europeu e, com uma Europa fragilizada, a NATO “representava uma nova via para a consolidação da segurança europeia” (Kissinger, 2015 p.326). A Aliança Atlântica formada teve no Velho Continente, antes de efeitos militares ou políticos, um forte efeito psicológico, e acreditava-se que a Europa continuaria dividida, uma vez que “os Estados Unidos não se retirariam do continente nos tempos mais próximos” (Westad, 2018 p.131). Novamente numa dinâmica de ação-reação, a URSS responde com a criação do Pacto de Varsóvia, em 1955, que consistia numa aliança militar equivalente à NATO para o bloco de leste. É discutível se a bipolarização do sistema internacional da Guerra Fria foi ou não o melhor modelo de estabilidade, lembrando a tese *waltziana* que analisamos no capítulo anterior, mas não se pode negar que a dinâmica entre os Estados Unidos e a União Soviética, em momentos de maior ou menor tensão, se concentrou na intimidação do adversário e no medo das repercussões de um ataque direto, o que acabou por limitar a ação de ambos e manteve o mundo num suster de respiração constante durante largas décadas.

A ameaça nuclear foi, sem dúvida alguma, um dos aspetos mais importantes de todo o contexto da Guerra Fria, moldando as estratégias das superpotências e gerando

---

<sup>50</sup> A URSS respondeu também com a criação do Cominform, substituindo o antigo Comintern, “cuja tarefa tinha sido garantir o cumprimento da ortodoxia no seio do movimento comunista internacional” (Gaddis, 2007 p.43).



receios inéditos na cena internacional. Pela primeira vez, Estados têm em sua posse armamento capaz de concretizar a aniquilação total do seu oponente, sob o risco de se autodestruírem no processo. O jogo começou a alterar-se quando, a 29 de agosto de 1949, a URSS testou com sucesso a sua bomba atómica, apanhando os EUA de surpresa. O cenário era desfavorável aos norte-americanos, uma vez que, sem “o seu monopólio atómico, a Administração Truman teria de pensar em aumentar as forças convencionais, talvez até colocar algumas permanentemente na Europa, eventualidade não prevista no Tratado do Atlântico Norte” (Gaddis, 2007 p.46). A vitória de Mao Tsé Tung na China, bem como o desejo do país de se alinhar com a URSS, agravaram os receios dos ocidentais, que temiam os resultados da cooperação sino-soviética. Os EUA preocupavam-se cada vez mais com os avanços soviéticos, sobretudo com o eclodir da Guerra da Coreia,<sup>51</sup> e este momento foi crucial para o que se seguiria: a aprovação da construção de uma “superbomba”, uma bomba de hidrogénio, para que os Estados Unidos pudessem manter o seu avanço sobre os soviéticos.

A corrida aos armamentos era agora uma realidade, juntamente com a busca pelo domínio do conhecimento científico. O arsenal americano aumentou de 370 ogivas nucleares para mais de 40 mil em apenas dez anos, entre 1950 e 1960.<sup>52</sup> A particularidade do armamento nuclear, para além da sua capacidade destrutiva, prende-se com a “estranha ideia de que as armas podiam ser criadas mas não utilizadas” (Gaddis, 2007 p.71). A primeira bomba de hidrogénio, que ficou conhecida como bomba H, explodiu em 1952, num teste realizado pelos Estados Unidos numa ilha do Pacífico. A explosão fez desaparecer a ilha em questão, “deixando no oceano um «buraco» com muitas dezenas de metros de profundidade” (Gilbert, 2017 p.339). Este novo armamento apresentava-se como uma ameaça para quem quer que o pretendesse usar, não apenas para o inimigo, não parecendo satisfazer por isso “o critério de Clausewitz de que as operações militares não devem destruir aquilo que se propõem defender” (Gaddis, 2007 p.71). Neste sentido, possuir armamento nuclear era mais uma necessidade psicológica e não propriamente militar, que serviria para dissuadir o inimigo a utilizar as suas próprias armas, sob a ameaça de ser aniquilado. Esta estratégia de dissuasão não se baseava “na força do vencedor e na fraqueza do derrotado, mas sim na vulnerabilidade mútua que ambas as

---

<sup>51</sup> Com o aval das Nações Unidas, os EUA intervieram na Coreia, sob denúncia da agressão norte-coreana. A Guerra da Coreia, conflito altamente internacionalizado, durou três anos (1950-1953) e terminou sem um tratado de paz oficial, com o bloco de leste em apoio da Coreia de Norte e o bloco ocidental a apoiar a Coreia do Sul, numa dinâmica típica da Guerra Fria.

<sup>52</sup> Westad, Odd Arne 2018. *A Guerra Fria – Uma História do Mundo*, Lisboa, Circulo de Leitores, p.303.

partes enfrentavam com este novo tipo de armamento” (Deudney et al., 2010 p.39).<sup>53</sup> O presidente norte-americano concluiu, então, que seria preferível que as duas superpotências possuísem armamento nuclear do que ficar atrás dos soviéticos em qualquer categoria, pelo que se os EUA eram capazes de produzir a bomba H, tinham a obrigação de fazê-lo.<sup>54</sup>

Os novos líderes das superpotências, Dwight D. Eisenhower e Nikita Krushev, compreendiam a aniquilação total como consequência da utilização do armamento nuclear. No entanto, ambos se convenceram que, “quaisquer que fossem as suas impraticabilidades na guerra, noutras situações as armas nucleares podiam servir para compensar algumas fraquezas nacionais” (Gaddis, 2007 pp.78-79). A crise dos mísseis de Cuba, em 1962, foi um dos momentos de maior tensão da Guerra Fria, que convenceu o mundo do perigo real das armas desenvolvidas pelos EUA e pela URSS. Mais tarde, esta ideia concretizar-se-ia na estratégia norte-americana da “Destruição Mútua Assegurada” (*Mutual Assured Destruction*), cujo acrónimo em inglês a apelida, de forma apropriada, de MAD.<sup>55</sup> A partir desse momento, começam a surgir acordos entre as superpotências, dos quais se destacam o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, em 1968, o Acordo Provisório para a Limitação de Armas Estratégicas (SALT) e o Tratado de Mísseis Antibalísticos, ambos em 1972. Não estando assegurada a sobrevivência dos Estados, esperava-se que nenhum fizesse uso do armamento de que dispunha, ditando um novo tipo de racionalidade para evitar uma guerra total. As duas superpotências possuíam os meios para se eliminarem mutuamente, mas “agora também partilhavam um interesse na sobrevivência uma da outra” (Gaddis, 2007 p.93), numa dinâmica de vulnerabilidade mútua.

### **Uma guerra ideológica**

Na falta de consenso quanto ao estabelecimento da nova ordem mundial depois de 1945, e perante a distribuição bipolar de poder que se verificou entre duas superpotências, a ideologia foi fundamental para moldar as sociedades da Guerra Fria. A separação entre os blocos ocidental e de leste, influenciados por Estados com sistemas

---

<sup>53</sup> Tradução livre. “(...) on the strength of the victor and weakness of the defeated but rather the mutual vulnerability both parties faced from a new type of weapon” (Deudney et al., 2010 p.39).

<sup>54</sup> Gaddis, John Lewis 2007. *A Guerra Fria*, Lisboa, Edições 70, pp.71-72.

<sup>55</sup> A palavra “mad” pode traduzir-se, em português, por “louco”.

políticos antagônicos e ideologias mutuamente hostis, significou “que economias, sociedades e a mentalidade dos cidadãos se desenvolveram segundo linhas absolutamente diferentes” (Kershaw, 2018 p.74). Uma vez que o conflito não se desenrolava em torno de ataques diretos, a influência era crucial para garantir o avanço sobre a potência adversária, e a defesa de um modelo de organização da sociedade em detrimento de outro foi a resposta encontrada pelas superpotências para fazerem campanha a seu favor.

A ideologia preconizada pela URSS assentava nos princípios do marxismo-leninismo, baseados na teoria da luta de classes, e prometia uma vida melhor do que aquela que o capitalismo era capaz de assegurar. Esta ideologia procurava hostilizar tudo o que lhe fosse externo, numa tentativa de “mobilizar de maneira permanente a população contra as ameaças exteriores – reais ou supostas” (Soulet, 2009 p.174), realçando a luta contra os imperialistas e os capitalistas. No fundo, a propagação destes ideais de índole comunista trazia “esperança aos pobres, medo aos ricos e deixou os governos algures no meio” (Gaddis, 2007 p.96). Por sua vez, os Estados Unidos mantiveram a ideologia que os havia conduzido ao abandono do isolacionismo, assente no liberalismo e no sistema capitalista, mostrando-se continuamente dispostos “a manter a paz e a promover as democracias” (Westad, 2018 p.11). Por todo o bloco ocidental se espalhava a ideia de que era necessário conter a ameaça comunista, que ficou bem patente na estratégia de propaganda do senador norte-americano MacCarthy em 1950, originando uma “verdadeira «caça às bruxas», acusando de atividades antiamericanas todos os eventuais suspeitos” (Vaïsse, 2011 p.42). O poder das ideias, que aliás havia levado os Estados Unidos a envolver-se na Primeira Guerra Mundial em favor da democracia, desenvolveu-se ao longo da primeira metade do século XX, e moldou profundamente a segunda parte do século.

John Lewis Gaddis (2007) entende que as ideologias que separavam os dois mundos na Guerra Fria serviam para proporcionar esperança, propósito comum a qualquer ideologia. Contudo, a diferença ideológica fundamental, que pode até ajudar a compreender o que se seguiu às décadas de tensão, tem essencialmente que ver com a necessidade de empregar o medo. A ideologia promovida pela União Soviética estava sujeita à repressão e à tirania estalinista, enquanto que os norte-americanos promoviam o capitalismo e ofereciam perspectivas de futuro promissoras no “mundo livre”. Estaline faleceu em 1953, e com a sua morte “começaram a aparecer as primeiras fissuras no domínio da União Soviética sobre os seus países-satélite” (Gilbert, 2017 p.346). A

tendência do pensamento da URSS foi apontar o caráter estalinista ao marxismo-leninismo como a grande causa das fragilidades que colocavam os soviéticos atrás dos norte-americanos, e coube a Krushev assumir a liderança da superpotência de leste na era pós-estalinista. O novo líder mostrava-se determinado a “devolver o marxismo ao seu objetivo original: uma vida melhor do que a proporcionada pelo capitalismo” (Gaddis, 2007 p.115), cumprindo os desejos daqueles que ansiavam “a chegada da mudança, o desaparecimento do medo e da tirania” (Gilbert, 2017 p.346). A tarefa de reverter o comunismo corrompido não se revelou fácil, e uma série de revoltas em Estados-satélite da URSS, a par da decisão de construir o muro que separou Berlim Ocidental de Berlim de Leste, em agosto de 1961, provaram isso mesmo. A União Soviética teria ainda de aguardar três décadas para ver surgir uma mudança real que, ironicamente, viria a ditar o seu fim.

### **A queda dos impérios**

Uma das consequências quase imediatas do fim da Segunda Guerra Mundial foi o encerramento do ciclo de impérios coloniais das potências europeias, embora este processo de descolonização se tenha desenrolado em várias vagas. Nos primeiros anos da Guerra Fria, a descolonização não foi alvo de atenção por parte das superpotências, com a URSS a afirmar-se como anti-imperialista e os EUA sem qualquer interesse em defender o colonialismo europeu, de que eles próprios outrora haviam sido vítimas. Porém, os Estados Unidos encontravam-se perante um dilema: embora olhassem o colonialismo como uma instituição antiquada e desprestigiadora das potências ocidentais, “não podiam desligar-se dos seus aliados britânicos, franceses, holandeses e portugueses só porque estes ainda mantinham possessões coloniais” (Gaddis, 2007 pp.130-131), enquanto simultaneamente temiam a influência soviética no Terceiro Mundo. A competição ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética acabou por interagir com este processo, que se acelerou ao longo das décadas de 50 e 60, “pelo que em 1970 o número de Estados independentes quase quadruplicara desde 1945” (Westad, 2018 p.276). O Sudeste Asiático e o Médio Oriente foram as primeiras regiões a alcançar independência, embora a criação do Estado de Israel, em 1948, tenha contribuído em larga escala para agravar o relacionamento desta última região com o Ocidente, além de gerar crises

internas.<sup>56</sup> O reconhecimento da autodeterminação dos povos na Carta das Nações Unidas, bem como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, motivaram este processo, embora as potências europeias tenham reagido de forma distinta à inevitabilidade do declínio dos seus impérios.<sup>57</sup>

Entre 1955 e 1962, a Guerra Fria conheceu uma nova fase, que se pautou pelo desanuviamiento entre os dois blocos, pelo que ficou conhecida como o período da coexistência pacífica, coincidindo também com a segunda vaga de descolonização. O ano de 1955 ficou desde logo marcado pela Conferência de Bandung, que reuniu Estados africanos e asiáticos, e foi motivada por sentimentos antiamericanos. O objetivo era definir o futuro dos países do Terceiro Mundo, que procuravam demarcar-se do sistema bipolar da Guerra Fria, assumindo-se como nações “não alinhadas”. A estratégia destas pequenas potências centrava-se na gestão da pressão das superpotências e no uso da ameaça, e apresentava-se como “uma maneira de penderem sem cair: a ideia era não assumir qualquer compromisso com nenhum dos lados da Guerra Fria mas deixar em aberto a possibilidade desse compromisso” (Gaddis, 2007 p.132), protegendo-se ao ameaçar alinhar-se com a potência adversária. Além desta estratégia, os países do Terceiro Mundo serviam-se também da ameaça do colapso dos seus regimes que, quando em concordância com uma ou outra potência, motivavam os EUA e a URSS a manter os seus apoios e proteção. Assim, a segunda vaga de descolonização, marcadamente africana, levou a que os Estados recentemente descolonizados proclamassem o seu desejo pela independência e se afirmassem como política e economicamente soberanos. Para as duas superpotências, “esse foi um espetáculo perturbador” (Westad, 2018 p.277), vendo fugir a possibilidade de estabelecerem aí a sua influência e, no caso dos norte-americanos, receando que o controlo de matérias-primas essenciais ao Ocidente caísse nas mãos dos soviéticos. Desde a crise do Suez,<sup>58</sup> que havia causado algum embaraço aos aliados ocidentais em 1956, que aumentava a expansão da influência soviética no Terceiro Mundo. O império português foi também posto à prova nesta vaga de descolonização, com o eclodir da guerra colonial em 1961, mas acabou por lhe resistir até 1974, quando o país se viu no papel de pioneiro da terceira vaga de democratizações.

---

<sup>56</sup> Vaïsse, Maurice 2011. *As Relações Internacionais desde 1945*, Lisboa, Edições 70, p.53.

<sup>57</sup> O Reino Unido, por exemplo, “pôs voluntariamente em prática uma descolonização progressiva” (Vaïsse, 2011 p.51), enquanto que a França procurou evitar a descolonização através da implementação de medidas liberais.

<sup>58</sup> Crise política na sequência da nacionalização do canal do Suez por Nasser, presidente do Egito, que arrastou a França e o Reino Unido em apoio de Israel.

## **II. 2. A política externa do Estado Novo**

“O Estado Novo significou uma rutura com a tentativa persistente de equilíbrio entre as vocações atlântica e continental de Portugal, afirmando a primeira em detrimento da segunda, orientação que ficou conhecida pela célebre fórmula «Face ao mar, costas à terra»” (Sá, 2015 p.48).

### **O regime salazarista e a Segunda Guerra Mundial**

A Constituição aprovada em 1933 determina o fim da Ditadura Militar que vigorava desde 1926 e estabelece um novo regime autoritário para Portugal, que ficaria conhecido como Estado Novo. António de Oliveira Salazar, antigo Ministro das Finanças, assume-se como figura máxima do Estado, criticando ferozmente, desde logo, investimentos dos seus antecessores, como a procura de obtenção de empréstimos provenientes da SDN. A participação portuguesa na Primeira Guerra Mundial não havia conferido grande prestígio ao país, o que se traduziu num condicionamento negativo da sua participação na Conferência de Paz de Versalhes, em 1919, de onde “surgiu a necessidade de institucionalizar a diplomacia multilateral, anunciando-se uma nova ordem multilateral na política internacional corporizada na Sociedade das Nações” (Saraiva, 2015 p.11), a primeira grande organização multilateral com vocação universal. Em 1933, com a institucionalização do regime, Salazar critica o “«parlamentarismo internacional» da Sociedade das Nações e declara a sua fidelidade à aliança inglesa” (Teixeira, 2004 p.102), mostrando as primeiras luzes daquela que viria a ser a sua política externa. Por não ter ido adiante a proposta de obtenção de ajudas por parte da SDN, entendendo-se que as condições impostas representavam uma humilhação para Portugal, criou-se o cenário que permitiu a ascensão de Salazar.<sup>59</sup> Mais tarde, a Grande Depressão dos anos 30 “reforçou a crença de Salazar de que Portugal teria de se apoiar nos seus próprios recursos, por muito limitados que fossem” (Meneses, 2010 p.115), ideia que ficou patente no isolamento internacional que marcou o país durante décadas e quebrou com as linhas de orientação da 1ª República, que procuravam legitimar o regime português através da inserção do país em organizações internacionais.

---

<sup>59</sup> Meneses, Filipe Ribeiro 2010. *Salazar – Uma Biografia Política*, Alfragide, Publicações Dom Quixote, pp.59-60.

Nuno Severiano Teixeira (2004a) identifica os modelos de inserção internacional de Portugal,<sup>60</sup> encaixando o período do Estado Novo entre o modelo medieval e o modelo democrático. O seu segundo modelo é, então, marcado por um conjunto de continuidades históricas, de entre as quais a “perceção antinómica, por vezes dilemática, entre o Continente e o Mar” (Teixeira, 2004a p.6), numa visão “Europa vs. Atlântico”, e a preferência pela opção atlântica. Esta opção está diretamente relacionada com a perceção da ameaça espanhola e com o esforço para reduzir as vulnerabilidades do país, qual “tentativa constante de equilíbrio, entre a pressão continental da Espanha e a procura de uma compensação marítima do Atlântico” (Teixeira, 2010 p.52). Este foi um cenário predominante na política externa portuguesa, por oposição a uma aproximação ao continente, demonstrado através da preferência pelo alinhamento com as potências marítimas (nomeadamente a Inglaterra, com quem Portugal mantinha uma aliança histórica, a que se seguiriam os Estados Unidos, no contexto do pós-guerra, e a NATO, no quadro multilateral), do projeto colonial, “concretizado nos vários ciclos do império, a Índia, o Brasil, a África” (Teixeira, 2004a pp.6-7) e da diversificação de alianças extrapeninsulares relacionada com a prioridade dada à diplomacia bilateral e ao centralismo do triângulo Lisboa-Madrid-Londres e, posteriormente, Lisboa-Madrid-Washington.

Os primeiros anos do Estado Novo são dominados pelo agravamento da situação no país vizinho, que acabou por culminar na guerra civil espanhola (1936-1939) que opôs republicanos a nacionalistas. Além da beligerância interna, Espanha teve “igualmente o banco de ensaio da Segunda Guerra Mundial, com a internacionalização do conflito” (Michel, 2016 p.15). Reconhecendo que a manutenção de boas relações com Espanha<sup>61</sup> seria facilitada caso se verificassem semelhanças entre os dois regimes ibéricos, Salazar procurou apoiar os nacionalistas franquistas, nem por isso descurando do tradicional alinhamento com a grande potência marítima europeia, “o imperativo do respeito pela aliança inglesa” (Sá, 2015 p.49). A vitória dos nacionalistas traduziu-se na subida de Franco ao poder, num contexto de ascensão da extrema-direita que viria a marcar profundamente a Segunda Guerra Mundial. Em março de 1939 é assinado o Pacto Peninsular, que consolida a relação de amizade entre Portugal e Espanha,

---

<sup>60</sup> O primeiro, o modelo medieval, estende-se até ao século XV; o segundo modelo corresponde ao período entre o século XV e o final do Estado Novo; por fim, o terceiro inclui toda a dinâmica do pós-25 de abril até ao presente. Teixeira, Nuno Severiano 2004a. O 25 de Abril e a Política Externa Portuguesa, *Relações Internacionais*, 1, pp.6-8.

<sup>61</sup> Relação essa que ficou conhecida como “amizade peninsular”.

contrabalançando com a adesão de Espanha ao Pacto Anti-Komintem,<sup>62</sup> e abrindo caminho à neutralidade ibérica no conflito que se estava a formar.

A Segunda Guerra Mundial, o conflito internacional mais devastador até à data, acabou por eclodir em 1939, com os avanços da Alemanha nazi de Hitler. Contrariamente ao seu papel na Primeira Guerra Mundial, Portugal assumia agora uma posição de neutralidade, que acabaria por se tornar numa neutralidade colaborante, pela cedência de apoios aos seus aliados em determinadas fases da guerra. O Estado português manteve-se de acordo com as linhas da aliança luso-britânica, apesar das reservas de Salazar até à fase da superioridade dos Aliados, que “têm de ser entendidas como uma hipótese de alinhamento com a Alemanha em caso de vitória desta e de afirmação da sua hegemonia no continente europeu” (Sá, 2015 p.50). Os objetivos de Salazar eram claros, podendo resumir-se, essencialmente, na manutenção do regime, o que passava por assegurar a integridade do império colonial e afastar a Espanha do conflito, assumindo-se a sua participação como uma ameaça para Portugal. Até 1943, a possibilidade de as potências do Eixo vencerem a guerra era tida como uma realidade iminente, o que explica os momentos de tensão que marcaram a política externa portuguesa durante esse período.<sup>63</sup> Nos anos finais do conflito, Portugal aproxima-se dos Aliados (começando a tornar-se clara a sua vitória), reforçando a relação com a Inglaterra e cedendo facilidades nos Açores aos norte-americanos. De um modo geral, podemos afirmar que os principais pilares da estratégia diplomática portuguesa de Salazar durante a Segunda Guerra Mundial assentaram no respeito pela aliança luso-britânica e na estabilização das relações com Espanha, cruciais para a garantia da manutenção do projeto colonial em África e para assegurar a sobrevivência do Estado Novo.<sup>64</sup>

O fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, trouxe importantes alterações ao sistema internacional, com as divergências entre os Aliados a subirem à superfície, finda a ameaça do inimigo comum. O facto de os EUA e o Reino Unido terem necessitado da ajuda de Estaline para derrubar Hitler “significava que a Segunda Guerra Mundial fora

---

<sup>62</sup> Na mesma altura, a 27 de março, Franco aderiu ao Pacto Anti-Komintem, juntamente com Hitler e Mussolini, num “testemunho obrigatório de reconhecimento de uma luta contra o comunismo, que tanto sofrimento lhe infligiu, mas não de uma submissão total à política italo-alemã” (Michel, 2016 p.600).

<sup>63</sup> Na altura de maior perigo para os Aliados, sobretudo após a queda da França, Portugal seguiu “uma política dupla de aproximação com a Inglaterra (começam a ser preparados planos militares conjuntos em começos de 1941) e de procurar contentar o Eixo e a Espanha com concessões económicas” (Telo, 2000b).

<sup>64</sup> Teixeira, Nuno Severiano 2004b. “Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-2000” in *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, pp.102-103.



apenas uma vitória sobre o fascismo – não sobre o autoritarismo e as suas expectativas” (Gaddis, 2007 p.21), e aproximava-se um novo conflito que colocaria regimes e ideologias antagónicas em confronto. Assim, as prioridades da política externa portuguesa, assim como a sua neutralidade na guerra, tiveram de se adaptar a este novo contexto. A ascensão da uma nova potência atlântica, a vaga de descolonização e o processo da construção europeia tornaram-se as grandes preocupações do Estado Novo após 1945, que levaram Portugal a remar contra a maré e a isolar-se do panorama internacional.

### **O Estado Novo e a NATO**

A transição de poder verificada entre o Reino Unido e os Estados Unidos,<sup>65</sup> concretizada no final da Segunda Guerra Mundial, compeliu Salazar a desenvolver melhores relações com esta última potência, o que representou “a continuação do tradicional vetor atlântico, prioritário para o Estado Novo (...) embora Salazar desconfiasse profundamente dos Estados Unidos e desde logo em matéria colonial” (Sá, 2015 p.50). A vaga de descolonização que se alastrou pelo continente africano aumentou “os receios portugueses acerca do futuro das suas próprias colónias e potenciou o estabelecimento de uma estratégia que assegurasse a manutenção do império português” (Marcos, 2011 p.5), inesperadamente potenciada pela participação na principal organização de defesa ocidental. Deste modo, o relacionamento luso-americano desenvolveu-se lentamente, com inúmeras reservas por parte de Salazar, começando pela inserção portuguesa no quadro da segurança atlântica, através do convite feito a Portugal para integrar a NATO enquanto membro-fundador, em 1949. O convite a Portugal pode explicar-se, sobretudo, olhando a fatores de ordem geopolítica e geoestratégica. O novo sistema de segurança internacional “assentava então em dois pilares: o primeiro, no continente norte-americano, baseado no potencial estratégico dos Estados Unidos, retaguarda e autogarantia de todo o sistema; o segundo, no continente europeu, linha da frente e defesa imediata, baseada nos países do Tratado de Bruxelas de 1948” (Teixeira, 1995 p.804). A aceitação do convite por parte de Salazar é objeto de análise académica,

---

<sup>65</sup> “Durante o século XX, o Atlântico Norte foi fortemente marcado por aquilo a que poderemos chamar o *clube anglo-saxónico*, a partir do eixo Washington-Londres” (Santos, 2009 p.131). Contudo, surge uma importante mudança neste contexto, que se prende com “o declínio da aliança inglesa e a emergência de um outro eixo do outro lado do Atlântico – os Estados Unidos da América” (Teixeira, 1995 p.809).

pela sua complexidade e por representar um momento-chave para a política externa portuguesa. Por um lado, a ameaça soviética fazia da entrada na NATO o único meio para assegurar a segurança ocidental, e, por outro, o posicionamento geoestratégico de Portugal e a conjuntura da Guerra Fria obrigavam o país a ir além do preferido relacionamento bilateral, motivando-o a inserir-se num quadro multilateral.

Apesar das reservas quanto à sua participação, podemos afirmar que a entrada de Portugal na Aliança Atlântica, “primeiro círculo de segurança e defesa em que Portugal se inscreve” (Santos, 2009 p.125), se constituiu como uma vitória para o regime salazarista, uma vez que, embora tenha dividido o regime, “dividiu muito mais longa e profundamente a oposição: os comunistas, de acordo com as teses soviéticas, opuseram-se radicalmente e consideraram a Aliança o instrumento militar do imperialismo americano; a oposição democrática, pelo contrário, vendo no tratado a referência à Carta das Nações Unidas e aos princípios da democracia, apoiou vivamente a entrada portuguesa, esperando que ela pudesse significar uma condenação implícita do autoritarismo e uma hipótese, ainda que remota, de democratização do regime” (Teixeira, 1995 pp.807-808). A crise na oposição agrava-se, no entanto, quando o cenário oposto ao esperado acontece, pois a entrada do país na NATO confere uma certa legitimação internacional ao regime salazarista, lado a lado com outras democracias ocidentais, situação que se vai manter ao longo da década seguinte. O grande trunfo português no relacionamento com os Estados Unidos foi, desde cedo, o arquipélago dos Açores, em particular a Base das Lajes. Aliás, decorrido apenas um ano do fim da guerra, os Estados haviam já acordado o prolongamento da presença norte-americana nos Açores. A NATO acabaria por se tornar numa ponte entre Portugal e os Estados Unidos no que respeita ao arquipélago açoriano, servindo de contexto enquadrante, e a sua utilização pelos norte-americanos viria a ser alvo de uma sucessão de negociações nas décadas subsequentes, como veremos mais adiante.

### **A ONU e o drama da descolonização**

Similarmente ao cenário do pós-Primeira Guerra, as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial procuraram impor a paz através da criação de um mecanismo internacional multilateral. A memória da tragédia de Versalhes fez com que as potências vencedoras corrigissem os seus erros, e a criação da Organização das Nações Unidas viria

a prevalecer durante todo o período da Guerra Fria, estendendo-se até ao presente. Porém, a neutralidade portuguesa no conflito colocou Portugal “à margem dos trabalhos diplomáticos de regresso à paz e do reordenamento do novo sistema internacional” (Teixeira, 2004b p.105), começando por não ter sido sequer convidado a participar na Conferência de S. Francisco,<sup>66</sup> em abril de 1945. Este período ficou marcado por “algumas hesitações e uma certa indefinição na política externa portuguesa” (Teixeira, 2004b p.106), a par do isolamento internacional do país, que se viu incapaz de se adaptar ao novo sistema internacional. Só a entrada na NATO contribuiu para alterar um pouco esta perceção, embora esta tenha sido largamente motivada pelo interesse norte-americano nos Açores, que foi satisfeito com a assinatura do Acordo das Lajes em fevereiro de 1948. Simultaneamente, a desconfiança salazarista relativamente aos Estados Unidos e ao Plano Marshall desvaneceu-se gradualmente, com o agravamento da Guerra Fria e consequente expansão da ameaça soviética. Com o deteriorar da situação financeira portuguesa,<sup>67</sup> Portugal acabou mesmo por se inserir “nos mecanismos criados ao abrigo do Plano Marshall” e assinou “a Convenção da OECE em 16 de Abril de 1948” (Rollo, 1994 p.855).

O Estado Novo foi capaz de manter intacto o império colonial, remando praticamente sozinho contra a maré de descolonizações, apoiada em larga medida pela superpotência ocidental, sobretudo após o reconhecimento do direito da autodeterminação dos povos na Carta das Nações Unidas, em 1945.<sup>68</sup> A integração de Portugal na ONU, em 1955, tornou o país suscetível às críticas, quer pela manutenção de um regime autoritário, quer pela negação do princípio da autodeterminação dos povos. As visões dos EUA, a par do contexto adverso ao colonialismo do pós-1945, favoreciam, assim, a descolonização e o fim dos impérios ultramarinos, embora o Estado Novo tenha sido capaz de definir “uma visão de país uno «do Minho a Timor»” (Sá, 2015 p.52). Desde o Ato Colonial de 1930 se compreendeu que o regime salazarista era indissociável das colónias portuguesas, que conferiam ao Estado a força que este não era capaz de obter

---

<sup>66</sup> Nesta conferência, foram discutidos os princípios que viriam a integrar a Carta das Nações Unidas, que foi assinada poucos meses mais tarde. Contrariamente ao que sucedera com a SDN, a candidatura portuguesa à ONU foi vetada, no Conselho de Segurança, pela União Soviética em 1946.

<sup>67</sup> Teixeira, Nuno Severiano 2004b. “Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-2000” in *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, pp.105-106.

<sup>68</sup> O direito à autodeterminação dos povos está patente na Carta da ONU, assinada a 26 de junho de 1945, no capítulo sobre os seus objetivos e princípios: “Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal” (Artº 1, alínea 2) da Carta das Nações Unidas).

apenas no continente.<sup>69</sup> Por forma a contornar o obstáculo que representava a vaga de descolonização e o sentimento anticolonialista, Portugal substituiu mesmo o termo “colónia” por “província ultramarina” na revisão constitucional de 1951, que revogou o Ato Colonial, sem que se alterasse na prática a sua gestão. A diplomacia portuguesa para procurar solucionar o problema do crescente isolamento e desprestígio internacional passou pela tentativa de diferenciação do império colonial português dos restantes, “que tinha como elemento essencial a *missão colonizadora e evangelizadora*” (Moreira, 2000 p.316). Também conhecida como a tese do luso-tropicalismo, este foi um dos principais aspetos a que o Estado Novo se agarrou durante os anos 50, na tentativa de justificar a manutenção do império, atribuindo a Portugal qualidades que lhe permitiriam (e quase que o obrigavam) a colonizar, como o provavam as boas relações que haviam estabelecido até então. Apesar das críticas, o regime compreendeu que era preferível continuar integrado no quadro multilateral das Nações Unidas do que abandoná-lo e seguir o puro isolamento. Foi, sobretudo, a partir dos anos 60, que a ONU se transformou no “principal campo de batalha diplomática contra o colonialismo português” (Pinto, 2001 p.20). Em dezembro de 1960, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma resolução que tinha como objetivo acabar com todas as formas de colonialismo ainda existentes.

A Administração Kennedy (1961-1963) mostrou-se mais problemática para Salazar, uma vez que exerceu uma enorme pressão sobre Portugal para que o país desse início ao processo de descolonização. A guerra em Angola rebentou, precisamente, em 1961, dando início a uma série de conflitos coloniais que se prolongaram até 1974-75, momento de transição para a democracia portuguesa, e foi a colónia que mais interesse despertou nos Estados Unidos, como veremos posteriormente. O presidente norte-americano mostrava-se empenhado em desenvolver uma política africana para os EUA, numa altura em que se transportava “o colonialismo português para a ribalta internacional” (Pinto, 2001 p.20). Durante a sua administração, “Kennedy debateu-se entre a fidelidade à sua estratégia anticolonial e a necessidade dos Açores – mas dispôs-se a ter sucesso em ambas as frentes” (Antunes, 1992 p.52). Significava isto que a política externa norte-americana em relação a Portugal se baseava em dois vetores conflituais, uma vez que os Estados Unidos apoiavam os movimentos independentistas em colónias

---

<sup>69</sup> “É da essência orgânica da Nação Portuguesa desempenhar a função histórica de possuir e colonizar domínios ultramarinos e de civilizar as populações indígenas que neles se compreendam, exercendo também a influência moral que lhe é adstrita pelo Padroado do Oriente” (Artº 2 do Ato Colonial). Meneses, Filipe Ribeiro 2010. *Salazar – Uma Biografia Política*, Alfragide, Publicações Dom Quixote, p.122.

portuguesas (Angola e Moçambique) e, ao hostilizarem publicamente o regime salazarista, abalavam a coesão da NATO e arriscavam-se a pôr em causa a Base das Lajes, “considerada de importância vital para o Pentágono” (Antunes, 1992 p.52). A ONU acabou por se tornar um mecanismo essencial para o aumento das críticas a Salazar, com os Estados Unidos a condenarem expressamente as ações do país. Portugal sofreu, então, um boicote internacional, sobretudo por parte de Estados africanos, bem como a exclusão de alguns órgãos da organização enquanto sanção.<sup>70</sup> Verificou-se que “os 14 anos da Guerra Colonial assumiram pouca saliência internacional, quase reduzida ao seu início em Angola, entre 1961 e 1962, e seguramente ao seu fim, com o 25 de abril de 1974” (Pinto, 2019 p. 268). Em 1976, sentiam-se ainda fortemente os ventos da mudança provocada pelo 25 de abril e, finalmente, a 23 de fevereiro Portugal reconheceu a independência angolana, o que se constitui como uma das grandes ruturas na política externa portuguesa.

### **«De costas voltadas» à Europa**

As “duas linhas de sinal contrário na orientação externa de Portugal” (Teixeira, 2004b p.107) estavam já consolidadas no final dos anos 40, denunciadas parcialmente pela desconfiança em relação ao Plano Marshall e pela assinatura do Acordo das Lajes: o distanciamento face à Europa e a aproximação ao Atlântico. Salazar nunca escondeu as suas reservas quanto ao processo de construção europeia, e a primeira experiência portuguesa nas instituições europeias aconteceu com a integração na Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), que deixou bem clara a posição cética e o “desinteresse assumido pelas autoridades portuguesas relativamente às possibilidades da cooperação internacional” (Rollo, 1994 p.845). Por sua vez, a manutenção do vetor atlântico, na figura da aliança com a potência inglesa, impulsionou Portugal a aderir à Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) enquanto membro-fundador, em 1960, apoiado num dos pilares tradicionais da política externa portuguesa. Este alinhamento com a potência marítima britânica acompanhava o objetivo da manutenção de um regime autoritário, autónomo e soberano, numa verdadeira política «de costas voltadas» à Europa, tornando-se claro, sobretudo a partir dos anos 50, que Portugal rejeitaria qualquer

---

<sup>70</sup> A revisão constitucional de 1951 continuou a ser a principal arma que os portugueses utilizavam para se defender, retomando o discurso acerca da sua missão civilizadora.

iniciativa de transferência de soberania estatal – por via de medidas supranacionais –, opondo-se aos planos de construção europeia que começavam a nascer no Velho Continente.

O sucesso do Congresso de Haia, em maio de 1948, e a dinâmica que daí surgiu, “provocaram em Portugal uma grande preocupação relativamente aos movimentos federalistas” (Pereira, 2006 p.246) na Europa. O desagrado do regime português era acompanhado pela falta de entusiasmo dos Estados europeístas em incluírem o país, acabando mesmo por não convidar Portugal a participar das instituições que começavam a ser criadas, começando pelo Conselho da Europa, em 1949. O desprezo por este processo era maioritariamente político, uma vez que Salazar não acreditava “na possibilidade de criação de uma federação política durável com abdicação das soberanias, à imagem do modelo norte-americano” (Pereira, 2006 p.247). Contudo, chegou a considerar a possibilidade de se unir à França e à Alemanha em matérias de carvão e aço, aquando do Plano Schuman, em 1950, e a acreditar numa cooperação no plano económico. Mas ficou igualmente de fora da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA) por falta de convite e, posteriormente, da Comunidade Económica Europeia. Foi também este um dos motivos que levou o país a aderir à EFTA, numa “manutenção da orientação estratégica atlântica” e “preferência pelos britânicos no quadro europeu” (Sá, 2015 p.51). A integração de Portugal nesta organização assegurava um relacionamento privilegiado com as colónias portuguesas, enquanto que, longe de medidas supranacionais, integrava economicamente Portugal na Europa.<sup>71</sup>

### **O marcelismo e os anos finais do regime**

Em setembro de 1968, Marcello Caetano substituiu Salazar enquanto Presidente do Conselho de Ministros, cargo que viria a ocupar até à queda do Estado Novo, em abril 1974. Sabia que herdava da época salazarista o grande problema colonial, e enquanto não o solucionasse “muito dificilmente conseguiria alargar o seu leque de opções e conquistar um espaço de afirmação para um projeto político autónomo” (Oliveira, 2002 p.93). Marcello Caetano enfrentava, então, o confronto entre duas opções de política externa: uma virada para o Ultramar, priorizando as colónias portuguesas; outra defendendo uma

---

<sup>71</sup> Sá, Tiago Moreira 2015. *Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, pp.51-52.

aproximação à Europa, sem por isso negar a relevância dos territórios coloniais. É certo que não se verificaram alterações significativas no panorama internacional que isolava Portugal de organizações como a ONU, embora o país tivesse continuado “a beneficiar da compreensão dos seus parceiros da Aliança Atlântica (EUA, Reino Unido e França) para travar ou atenuar o impacte de resoluções mais radicais” (Oliveira, 2002 p.98). O facto de, sobretudo a partir dos anos 70, Portugal passar a privilegiar esta visão europeísta confirma precisamente a sua preferência tradicional pelo atlantismo, uma vez que segue a potência britânica, que integrou a CEE em 1973. Na primeira metade da década de 70, até ao golpe militar que poria fim ao Estado Novo, “não se registam mudanças assinaláveis no que diz respeito à política de defesa e ao empenhamento, ou melhor, ao desempenho militar de Portugal relativamente aos compromissos com a NATO” (Teixeira, 1995 p.813), reforçando novamente o acentuado favoritismo do vetor atlântico.

A chegada de Caetano ao poder antecedeu apenas por escassos meses a eleição de Richard Nixon, em novembro de 1968. Quando entrou na Casa Branca, “a Guerra do Vietname era um pesadelo nacional” (Antunes, 1992 p.26), que a NATO, qual “barco parado na água”,<sup>72</sup> em nada contribuía para resolver. Nixon procurou dar prioridade à Europa e, assim, reforçar a estrutura da Aliança Atlântica, para poder negociar os termos da *détente*, período de desanuviamento, com a URSS. É certo que a sua vitória trouxe satisfação a Portugal, uma vez que Marcello Caetano herdava “um relacionamento frio com os Estados Unidos” (Antunes, 1992 p.49), e Nixon prometia distanciar-se dos métodos de Kennedy, com quem, como vimos anteriormente, Portugal desenvolveu relações tensas devido à pressão do anticolonialismo. O acordo bilateral de 1951 entre Portugal e os Estados Unidos havia sido renovado em 1957 e expirado no final de 1962. À data da chegada de Nixon ao poder, já os EUA utilizavam as Lajes em regime *ad hoc*, o que significava que poderiam ser expulsos por Portugal mediante um aviso com, pelo menos, seis meses de antecedência. Uma das estratégias de Salazar para combater as pressões sobre a descolonização foi, precisamente, a não revalidação deste acordo, jogada que ficou conhecida em Washington como *the Azores blackmail*.<sup>73</sup> A necessidade e o medo de perderem uma base tão importante dissuadiu os Estados Unidos e fez com que esta se tornasse numa manobra proveitosa para o Estado português.

---

<sup>72</sup> Kissinger, *White House*, p.57 in Antunes, José Freire 1992. *Nixon e Caetano: promessas e abandono*, Lisboa, Difusão Cultural, p.26.

<sup>73</sup> Em português, “a chantagem dos Açores”. Antunes, José Freire 1992. *Nixon e Caetano: promessas e abandono*, Lisboa, Difusão Cultural, p.51.

Marcello Caetano, “numa mutação estratégica, reativou a questão dos Açores como uma arma política destinada a arrancar «concessões aos Estados Unidos»” (Antunes, 1992 p.51). Em janeiro de 1969, Portugal informou os EUA da sua intenção de rever urgentemente o estatuto das Lajes, dando início a um processo que viria a prolongar-se ao longo dos anos 70.<sup>74</sup> Os Estados Unidos desejavam desligar-se das discussões políticas durante as negociações, considerando a sua inclusão contraproducente para ambas as partes. Portugal, por sua vez, tinha dois objetivos claros quanto ao que esperava obter dos Estados Unidos: primeiro, pagamento pelo aluguer das Lajes, pago através de dinheiro e equipamento militar; segundo, concessões políticas, que se focavam sobretudo no “fim da pressão diplomática sobre África e cessação do embargo de armas decidido por Kennedy” (Antunes, 1992 p.65). Como veremos adiante, este será um ponto de mudança nas negociações do Portugal democrático, que procurará obstinadamente obter concessões económicas ao invés de concessões políticas. Estávamos perante uma verdadeira negociação de *quid pro quo*, com Caetano a garantir a Nixon a concretização de planos para mudanças em África, particularmente reformas no plano económico-social, e o presidente norte-americano a assegurar uma alteração positiva no relacionamento bilateral,<sup>75</sup> que ficou patente na nova postura de cooperação que favoreceu os esforços militares portugueses no continente africano no início dos anos 70.

Apesar de Marcello Caetano ter procurado reformar o regime a partir do seu interior, no sentido de promover alguma liberalização,<sup>76</sup> não foi capaz de travar a pressão das Nações Unidas, e os próprios EUA encontravam-se numa posição delicada. Por um lado, a ausência de apoios aos movimentos independentistas das colónias deixava-as suscetíveis a influências externas, cenário preocupante no contexto da Guerra Fria, e, por outro, os Estados Unidos não reconheciam tradicionalmente elementos da oposição em territórios coloniais, até que se verificasse “uma transferência de poder internacionalmente reconhecida” (Antunes, 1992 p.225). No final de 1972, contudo, a hostilidade face à campanha portuguesa em África era geral, e o Acordo dos Açores celebrado transpirava frustração. Os milhões de dólares prometidos ao governo de Marcello Caetano não chegaram a ser usufruídos e os valores destinados a material militar sofreram igual destino. As listas de material que chegavam à Embaixada de Lisboa

---

<sup>74</sup> Antunes, José Freire 1992. *Nixon e Caetano: promessas e abandono*, Lisboa, Difusão Cultural, pp.50-51.

<sup>75</sup> Antunes, José Freire 1992. *Nixon e Caetano: promessas e abandono*, Lisboa, Difusão Cultural, p.66.

<sup>76</sup> O período inicial do seu Governo ficou conhecido como “primavera marcelista”, mas as expectativas da mudança acabaram por não ser correspondidas.



desapontavam, pois nada se enquadrava nas necessidades reais do país, sobretudo por se tratar de material obsoleto. O fracasso deste acordo ficou, certamente, presente na mente dos negociadores portugueses, que procurariam colmatar estas falhas em negociações futuras, particularmente no que respeita a concessões económicas e apoios militares, como veremos na análise do processo negocial no capítulo III.

### **A receita para o caos: do Watergate ao Yom Kippur**

O cenário da reeleição de Nixon, em inícios de 1973, era “de duradoura glória política” (Antunes, 1992 p.263), e em nada previa que os Estados Unidos se encontravam perante o primeiro presidente da sua história a renunciar ao cargo. Tudo começou a 17 de junho de 1972, quando cinco pessoas, que se viria a descobrir terem sido contratadas pela Casa Branca, foram detidas durante o assalto à sede do Partido Democrata, no edifício Watergate, em Washington. Repórteres do *Washington Post* iniciaram uma investigação sobre o caso, acabando por encontrar ligações entre os assaltantes e a Administração Nixon. Depois de negar qualquer envolvimento, e preso numa teia de mentiras, “no verão de 1973 a honra de Nixon estava manchada sem remédio” (Antunes, 1992 p.265). A rede de corrupção que envolveu o presidente norte-americano, naquele que ficou conhecido como o escândalo de Watergate, fez com que Nixon renunciasse à presidência, em agosto de 1974, evitando os resultados do *impeachment*<sup>77</sup> que já estava em curso.<sup>78</sup> A par da derrota no Vietname, o caso Watergate contribuiu significativamente para desmoralizar os Estados Unidos e enfraquecer a sua posição enquanto líder do bloco ocidental, concedendo à URSS a oportunidade de aumentar os seus níveis de agressividade.

Se os anos da Administração Nixon contribuíram para um período calmo nas relações luso-americanas, apesar dos “problemas coloniais portugueses, matéria em que as duas partes tinham posições inconciliáveis” (Themido, 1995 p.87), as circunstâncias que conduziram ao seu fim ficaram marcadas por breves mas graves tensões. Um dos momentos que manchou o bom relacionamento bilateral ocorreu em outubro de 1972, motivado por uma emenda ao *Foreign Assistant Act*, sob a qual o Senado aprovou legislação que proibia os Estados Unidos de assistir militar ou economicamente Portugal

---

<sup>77</sup> Procedimento jurídico iniciado por um órgão legislativo “contra um responsável político acusado de faltas graves cometidas no exercício das suas funções” (Hermet et al., 2014. p.137).

<sup>78</sup> Antunes, José Freire 1992. *Nixon e Caetano: promessas e abandono*, Lisboa, Difusão Cultural, pp.265-266.

se esses apoios contribuíssem para a manutenção das suas colónias em África. A chamada “emenda Tunney-Young” criou “uma séria fricção no relacionamento luso-americano” (Sá, 2016 p.504), uma vez que esta proibição agravava as sanções comerciais que vigoravam desde 1961 e se traduzia num ato de hostilidade para com um país aliado.<sup>79</sup> João Hall Themido (1995) entende, nas suas memórias enquanto embaixador, que esta medida se mostrou inoportuna e causadora de um grande embaraço para o Governo norte-americano quando, por ocasião da Guerra do Yom Kippur, os EUA se viram obrigados a “pedir facilidades de carácter excecional para uso imediato” (Themido, 1995 p.100) das Lajes. A 6 de outubro de 1973, e com apoio da União Soviética, “os exércitos do Egito e da Síria lançaram um maciço ataque às posições de Israel no canal de Suez e nos montes Golan” (Antunes, 1992 p.271), abalando a conceção de indestrutibilidade do exército israelita, e os Estados Unidos foram forçados a agir em auxílio do seu aliado.

Com o tempo a escassear-se, só o uso das Lajes para reabastecimento de aviões permitiria socorrer as forças israelitas e assegurar o equilíbrio no Médio Oriente, “já que todas as bases americanas situadas no percurso para Israel se fecharam ao uso americano” (Themido, 1995 p.100). Embora, em termos legais, os EUA pudessem fazer uso da Base das Lajes para trânsito de aviões, estava em causa um aspeto político delicado e que ultrapassava os termos do acordo bilateral: o alinhamento de Portugal com Israel. Os Açores não desejavam a cedência e Portugal, sentindo-se menosprezado pelos norte-americanos, afirmava ser do “interesse nacional não hostilizar os países árabes” (Antunes, 1992 p.272). O desapontamento provocado pelo Acordo dos Açores teve, claramente, algum peso nesta posição, e potenciou uma oportunidade para Marcello Caetano rever as condições do mesmo.

Depois de recusar, inicialmente, o pedido dos Estados Unidos, o Presidente do Conselho de Ministros apresentou uma contraproposta, que passava pela “concessão de armamento para a guerra em África por parte dos EUA (...) em troca da autorização de acesso às Lajes” (Sá, 2016 p.505). O Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, que “reagiu com irritação mas ainda de forma conciliatória” (Sá, 2016 p.505), fez lembrar que o apoio aos Estados Unidos reforçaria a posição de Portugal no Congresso e extenuaria as forças que apoiavam os movimentos independentistas das colónias portuguesas. Depois desta reação, o lado português pediu ao Embaixador Themido que

---

<sup>79</sup> Themido, João Hall 1995. *Dez Anos Em Washington*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, pp.99-100.

recordasse a Kissinger que a utilização das Lajes dependia de quatro importantes condições: 1) a garantia de que o Congresso não legislaria contra Portugal; 2) o não reconhecimento da independência da Guiné-Bissau no Conselho de Segurança das Nações Unidas; 3) o seguimento dos termos do Acordo dos Açores e maiores concessões materiais no processo de renegociação; e 4) o fornecimento a Portugal dos mísseis Red Eye. Apesar de não poderem satisfazer todas estas condições no momento em que se encontravam, os Estados Unidos prometeram auxiliar Portugal em caso de ameaças ao país, e apresentaram mesmo um ultimato, que assegurava que, caso Portugal se recusasse a ceder, os EUA encarregar-se-iam de tomar medidas que prejudicariam o relacionamento luso-americano, “e tal recusa seria lembrada mais tarde” (Sá, 2016 p.506).

Portugal acabou por autorizar, a 13 de outubro de 1973, a utilização das Lajes pelos Estados Unidos, para apoio a Israel. Kissinger garantiu ao embaixador português que a política norte-americana relativamente a Portugal seria melhorada e dotada de maior compreensão, promessas que se cumpriram, com os mísseis requisitados apenas a não chegarem ao destino devido ao golpe de Estado que, a 25 de abril de 1974, fez cair o Estado Novo.<sup>80</sup> Assim, apesar das medidas restritivas adotadas pelo Congresso norte-americano, “de que alguns senadores se arrependeram” (Themido, 1995 p.101), não houve grandes consequências para o relacionamento bilateral, uma vez que o regime ditatorial terminou pouco tempo depois.

### **II. 3. O caminho para a democracia (1974-1975)**

“Mesmo na noite mais triste  
em tempo de servidão  
há sempre alguém que resiste  
há sempre alguém que diz não.”

*(Trova do vento que passa, Manuel Alegre)*

---

<sup>80</sup> Sá, Tiago Moreira 2016. *História das Relações Portugal – EUA (1776-2015)*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, pp.506-507.

## Ventos de abril

Ao som de Paulo de Carvalho e Zeca Afonso,<sup>81</sup> ouviram-se os primeiros sinais da revolução que viria a pôr fim ao regime ditatorial que vigorava desde 1933. Num golpe liderado pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), o regime do Estado Novo é deposto a 25 de abril de 1974 – naquela que ficou conhecida como a Revolução dos Cravos –, sem que se tenham registado baixas significativas, algo verdadeiramente extraordinário para um evento que ditou o fim de um regime autoritário velho de décadas. O 25 de abril de 1974 teve consequências imediatas nas relações externas de Portugal que, segundo António José Telo (2008), se podem descrever em quatro fases, com durações distintas: a primeira fase vai desde a revolução até cerca de setembro desse ano, na qual se destaca a grande opção da descolonização; a segunda compreende o período entre setembro de 1974 e novembro de 1975, sendo o foco o estabelecimento e a definição dos termos da democracia em Portugal; a terceira fase inicia-se em finais de 1975 e estende-se até 1985, cujo contexto é o da inserção portuguesa no plano europeu, na figura da Comunidade Económica Europeia; e, por fim, a quarta fase vai de 1986 até à atualidade, marcada pela “procura de uma renovação da secular disfunção internacional de Portugal” (Telo, 2008 p.147).<sup>82</sup>

Entre 1974 e 1986, “a política externa portuguesa oscilou entre duas orientações de fundo que marcam, igualmente, duas fases distintas” (Teixeira, 1995 p.815), correspondendo a primeira ao intervalo entre 1974 e 1976, o período pré-constitucional, e a segunda à década compreendida entre 1976 e 1986, o período constitucional. O período pré-constitucional, muito marcado pelo Processo Revolucionário Em Curso (PREC), caracterizou-se pela instabilidade gerada pela sucessão de governos provisórios e por uma indefinição quanto à política externa, sobretudo pelas dificuldades de implementação da famosa fórmula dos “3 D’s” do MFA. A formação do I Governo Constitucional, liderado por Mário Soares em 1976, assinala o início de uma nova fase para Portugal, marcada pela estabilização, “pela clarificação da política externa portuguesa e pela definição unívoca e rigorosa do posicionamento externo do país” (Teixeira, 1995 p.816). Portugal assume, então, a sua condição simultânea de país europeu e atlântico, vendo a Europa como essencial para a consolidação da democracia e

---

<sup>81</sup> Referência às canções “E Depois do Adeus” e “Grândola, Vila Morena”, emitidas na véspera da revolução como forma de sinalização secreta entre os golpistas.

<sup>82</sup> Telo, António José 2008. *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à Atualidade – Vol. II*, Lisboa, Editorial Presença, p.147.

para assegurar estabilidade económica, particularmente devido ao novo contexto da descolonização, e o Atlântico como fonte de segurança e via para colmatar as vulnerabilidades portuguesas, além de uma ferramenta para conceder ao país a capacidade de influenciar os centros de decisão europeus.

Ao assumir-se como país euro-atlântico, Portugal definiu os dois grandes pilares da política externa portuguesa do período democrático. A opção europeia surgiu como grande novidade na política externa portuguesa, sobretudo a partir de 1977 – com o pedido de adesão à CEE –, e a concretização da entrada de Portugal nas Comunidades em 1986. Contudo, verificamos que, entre 1976 e 1986, houve um predomínio do vetor atlântico, que contribuiu para a estabilização do país e para a redefinição das linhas orientadoras de política externa, reforçando o novo papel de Portugal na Europa.

### **A crise interna e o panorama internacional**

A euforia criada pela revolução de abril foi-se esbatendo, à medida que o país se apercebia da falta de preparação do MFA para gerir o novo quadro de política interna e externa. Este é um período reconhecidamente complexo e com uma enorme multiplicidade de atores, com projetos muito próprios, pelo que para efeitos deste trabalho, que tem como foco de estudo a política externa portuguesa, se fará uma análise sucinta dos momentos de maior relevo. Assim, valerá a pena atentar na ausência de linhas orientadoras de atuação externa no pós-25 de abril, “tendo surgido pelo menos três correntes de pensamento diferenciado nesta matéria: o *spinolista*, o *melo antunista* e o *gonçalvista* (Sá, 2015 p.55).<sup>83</sup> Estas opções evidenciavam os diferentes rumos que o Portugal democrático poderia seguir, focando o reforço do seu papel como potência ocidental inserida na NATO, a reaproximação às ex-colónias e o alinhamento com a União Soviética. Se à indefinição do novo posicionamento estratégico de Portugal adicionarmos a instabilidade interna gerada, na figura dos numerosos governos provisórios, encontramos a fórmula para a desordem e a incerteza em torno do que o futuro traria para o país.

---

<sup>83</sup> Denominações baseadas nos principais preconizadores dessas opções, com a teoria federativa associada à proposta de Spínola, o eixo neutralista defendido por Melo Antunes e a tendência pró-soviética assumida por Vasco Gonçalves. Teixeira, Nuno Severiano 2004a. O 25 de Abril e a Política Externa Portuguesa, *Relações Internacionais*, 1, p.9.

A revolução portuguesa coincidiu com um momento excecional da situação internacional, na passagem para uma nova fase da Guerra Fria, e, embora largamente motivada por fatores internos, não se pode desligá-la do estatuto político português na cena internacional, que “secularmente o fez dependente de um sistema cujos elementos excediam a sua gestão soberana” (Moreira, 2000 p.315). O declínio da economia do mundo ocidental, sobretudo a partir do choque petrolífero de 1973,<sup>84</sup> e a expansão da influência soviética marcam o período atribulado coincidente com a queda do Estado Novo. Os Estados Unidos encontravam-se fragilizados na sequência da penosa derrota no Vietname e do escândalo interno que representou o Watergate e, entre 1973 e 1974, “obcecados com a ideia de evitar qualquer nova intervenção («no more Vietnam»), os Americanos parecem renunciar ao exercício das suas responsabilidades no mundo” (Vaïsse, 2011 p.159). As preocupações internas dos norte-americanos podem explicar o motivo pelo qual não se mostraram demasiado preocupados com a situação portuguesa em 1974. O Embaixador Themido (1995) confirmou que as notícias da revolução não suscitaram grandes reações na opinião pública americana, detentora de um conhecimento mínimo da situação portuguesa e alguma indiferença em relação à mesma. Contrariamente ao corpo diplomático da era Kennedy, altamente atento e a par da situação portuguesa, “a embaixada dos EUA em Lisboa padecia de contactos variados e desconhecia a gravidade do que se passava à sua volta” (Ferreira, 2010 p.72).

O momento internacional da *détente*, “um dos eixos de um mais amplo processo de redução da tensão Leste-Oeste” (Sá, 2012 p.113), entrou em crise precisamente em 1974, resultado dos problemas internos dos Estados Unidos. Estava posta em causa a ideia de invencibilidade norte-americana e, “após 15 anos de supremacia mundial, os EUA começavam a descobrir os limites do seu poder” (Marcos, 2010 p.220). Finda esta estratégia, a União Soviética encontrava-se em posição de ditar as regras do jogo, optando por uma linha mais ofensiva que incluía novos programas de armamento, intensificação do envolvimento no Vietname e uma nova estratégia para o continente africano.<sup>85</sup> Esta estratégica surtiu efeitos negativos no Ocidente e afetou diretamente Portugal, uma vez

---

<sup>84</sup> A 16 de outubro de 1973, os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiram aumentar o preço do barril de petróleo, avançando mesmo com embargos, em 1974, aos países que apoiavam Israel. Entre 1973 e 1981, o preço do petróleo variou entre os 3 e os 34 dólares por barril, gerando uma grave crise internacional e afetando gravemente os países ocidentais. Vaïsse, Maurice 2011. *As Relações Internacionais desde 1945*, Lisboa, Edições 70, pp.154-155.

<sup>85</sup> Sá, Tiago Moreira 2012. «Quando Portugal contou para a América» Os Estados Unidos e a transição democrática portuguesa, *Ler História*, Nº63, p.115.

que a URSS reforçou a sua posição em África, sobretudo através da concessão de armamento, tendo sido “decisiva no período que antecedeu a proclamação da independência de Angola” (Sá, 2012 p.116). Compreender este contexto internacional é, assim, necessário para desvendar o interesse norte-americano pelo desenrolar do processo que se vivia em Portugal. O empenho da ação dos EUA no país foi aumentando gradualmente, devendo-se essencialmente às preocupações com a segunda fase da *détente* bipolar, sobretudo a ofensiva soviética, e com as crises mediterrânicas que envolviam países da NATO e alertavam para os perigos do domínio comunista em Portugal. Os norte-americanos perceberam que as consequências de um desenvolvimento negativo dos acontecimentos em Portugal para a Aliança Atlântica seriam insuportáveis, a par da incerteza que seria a continuação da utilização da Base das Lajes. Assim, “procuraram influenciar o processo de transição para a democracia em Portugal, optando sobretudo por mecanismos de condicionalidade” (Sá, 2012 p.118), com destaque para as pressões económicas sob a forma de ameaça de suspensão de programas de apoio ao país e promessas de maiores ajudas neste campo. Os EUA serviram-se também da arma NATO, ameaçando excluir o país da organização se o novo regime se pautasse pelo comunismo e, apesar de nunca ter sido formalmente excluído, é certo que Portugal foi sendo isolado na Aliança Atlântica, como nos mostra o afastamento do Grupo de Planeamento Nuclear da NATO.<sup>86</sup>

A chegada de Frank Carlucci à Embaixada dos Estados Unidos em Portugal, em janeiro de 1975, mostra-nos uma linha de continuidade dos norte-americanos, com o embaixador francamente otimista e considerando “sempre que Portugal não está perdido e pode ser aguentado desde que se apoiem as forças democráticas” (Telo, 2008 p.193). Tanto Carlucci como o seu antecessor, o Embaixador Scott, entenderam que os apoios e a organização de forças democráticas deviam centrar-se na figura de Mário Soares e no Partido Socialista (PS), por forma a combater o avanço do comunismo no país. Para João Hall Themido (1995), a ação de Carlucci a favor do socialismo foi até levada longe demais. O diplomata considera que esta podia ter prejudicado as relações luso-americanas, caso Sá Carneiro, líder do Partido Popular Democrático (PPD), e Primeiro-Ministro em 1980, se tivesse deixado “influenciar na sua ação pelo ressentimento que guardava dessa atitude de Carlucci e do Governo americano, que lhe parecia injusta”

---

<sup>86</sup> Sá, Tiago Moreira 2012. «Quando Portugal contou para a América» Os Estados Unidos e a transição democrática portuguesa, *Ler História*, Nº63, p.121.

(Themido, 1995 p.186). No entanto, nem todos partilhavam do otimismo dos embaixadores, em particular o Secretário de Estado norte-americano. Aliás, essa foi uma das razões que levou Kissinger a substituir Scott por Carlucci, “reputado de um «diplomata duro» e com vasta experiência em situações revolucionárias” (Sá, 2016 p.511), apesar de as suas opiniões se terem revelado semelhantes.

Como já mencionado, em novembro de 1974 os EUA haviam já começado “o processo de isolamento de Portugal na NATO ao conseguir a saída temporária do país do Grupo de Planeamento Nuclear” (Sá, 2016 p.511), declarando que a presença de elementos do Partido Comunista Português (PCP) no Conselho de Ministros punha em causa a proteção de informações vitais para a segurança ocidental. Apesar do seu pessimismo em relação à situação portuguesa, Kissinger acabou por ter em conta as recomendações dos dois embaixadores em Portugal, que passavam por “não intervir de forma direta (conselho nem sempre respeitado), não fazer declarações públicas ofensivas, apoiar discretamente as forças democráticas, não incentivar as independências insulares – e este era um ponto crucial para o futuro das relações com Portugal” (Telo, 2008 p.195). Aliás, como nos esclarece António José Telo (2008), é necessário entender que as visões de Carlucci e Kissinger eram essencialmente complementares, e não totalmente opostas, uma vez que o Secretário de Estado norte-americano pensava em termos globais e “atuava com fortes condicionalismos internos e sob apertada vigilância do Congresso” (Telo, 2008 p.195). A manutenção do embaixador em Lisboa e o respeito pelas suas recomendações mostram isso mesmo.

Kissinger e os demais responsáveis norte-americanos não estavam propriamente preocupados com a situação a curto-prazo, acreditando que, no pior dos casos, Portugal cairia sob domínio comunista, experiência breve que provavelmente terminaria com uma guerra civil que seria facilmente ganha. Assim, o pessimismo de Kissinger parece atingir o seu auge com a sua “teoria da vacina”, “segundo a qual a vitória comunista em Portugal seria uma forma radical de impedir uma evolução semelhante noutra zona do Sul da Europa” (Telo, 2008 p.196), desencorajando estes movimentos. O “cenário da ostracização de Portugal na Aliança Atlântica” (Sá, 2012 p.121) era parte integrante deste plano, que começou a ganhar forma com a tentativa falhada de golpe de Estado de António de Spínola, em março de 1975. No fundo, embora não desejando o pior dos resultados, Kissinger não entendia que o pior dos cenários se apresentava como verdadeiramente catastrófico para os Estados Unidos. Nas suas memórias, Themido



(1995) retrata os receios demonstrados pela esquerda em relação aos Estados Unidos, num “sentimento especial, que associava os americanos a toda a forma de resistência ao avanço do *gonçalvismo*” (Themido, 1995 p.190), o que acabou por contribuir para o aumento da popularidade de Carlucci e das suas ações. Este intervalo de tempo ficou marcado por um “estado de autêntica hibernação” (Themido, 1995 p.190) da Embaixada de Portugal em Washington, e o embaixador português referiu mesmo um autêntico divórcio entre o Governo português e uma das suas missões diplomáticas, com o silêncio a apresentar-se como a melhor opção para evitar uma verdadeira crise. Este foi um período conturbado da História de Portugal e do relacionamento luso-americano, que não pode dissociar-se do contexto internacional de luta pela influência de duas ideologias antagónicas.

### **O 11 de março e a viragem à esquerda**

Foram sobretudo as consequências da tentativa de golpe de Estado de 11 de março de 1975, dirigido por Spínola, que fez de Lisboa uma prioridade para Washington, “passando as relações luso-americanas a ter uma elevada importância para os Estados Unidos” (Sá, 2016 p.512). O golpe falhado representou também um momento-chave para os apoios dos sociais-democratas alemães a Portugal, que receavam que o processo de democratização<sup>87</sup> estivesse a ser posto em causa. A sua atuação distribuiu-se ao longo do tempo, em duas fases importantes com objetivos distintos: “até às eleições de 25 de abril de 1975, a principal preocupação alemã é a realização de eleições livres e democráticas; a partir do 1º de maio e até à nomeação do VI Governo Provisório, ou seja, durante o chamado «verão quente», a principal preocupação é o reconhecimento dos resultados eleitorais e a nomeação de um governo que refletisse esses resultados” (Fonseca, 2012 pp.103-104). Do outro lado do Atlântico, os ecos comunistas e o aparecimento do PREC despertaram o interesse dos EUA,<sup>88</sup> que temeram que os reflexos do desfecho da revolução em Portugal se espelhassem nos demais Estados europeus, jogando a favor da União Soviética, caso as tendências pós-autoritárias pendessem para o comunismo. Os

---

<sup>87</sup> “Após a sua implementação formal como modelo constitucional e institucional, a democracia, ou melhor, a democratização é um processo de negociação de questões conflituais nascentes no seio de um jogo de regras (formais ou informais) de procedimento conhecidas e aceites por todos os participantes” (Magone, 1998 p.130).

<sup>88</sup> De notar que, para António José Telo (2008), a “posição dos EUA perante a transição portuguesa é hoje conhecida no que diz respeito à documentação diplomática, mas há ainda significativos espaços em branco no que diz respeito à documentação dos serviços de informação e outras” (Telo, 2008 p.193).

Estados Unidos receavam também que pudesse estar em causa o “futuro estatuto político-estratégico dos Açores” (Ferreira, 2011 p.96), desejando a continuação da utilização da Base das Lajes, de grande relevância geoestratégica para a comunidade transatlântica. O pessimismo do Secretário de Estado Henry Kissinger parecia ter-se ajustado corretamente à realidade: “Portugal estava perdido para o Ocidente, sujeito a regime mais odioso do que o anterior” (Themido, 1995 p.210). Kissinger instruiu Carlucci para que informasse o Presidente da República, Costa Gomes, da preocupação dos Estados Unidos em relação à viragem à esquerda que se verificava em Portugal e aos discursos antiocidentais de membros do Governo português. Com efeito, Costa Gomes foi informado do desagrado dos norte-americanos perante o rumo que Portugal tomava, que colocava em causa os interesses da NATO e podia vir a anular o programa de ajuda económica ao país aprovado em dezembro do ano anterior. Estas ameaças tinham o intuito de provocar uma alteração na direção dos acontecimentos do pós-revolução, e a pressão exercida foi aumentando gradualmente a par do isolamento de Portugal na Aliança Atlântica.

As pressões pareciam surtir efeito, com o resultado das eleições de 25 de abril de 1975, que deram maioria ao PS, a indicarem mudanças políticas no país. A partir daí, as relações luso-americanas passaram a assumir destaque nas prioridades de política externa norte-americana, “tendo a Administração Ford adotado um alto nível de envolvimento nos acontecimentos portugueses” (Sá, 2016 p.515), focando-se na pressão diplomática sobre a União Soviética, promessas de apoio às forças democráticas portuguesas e continuação da pressão sobre as autoridades portuguesas, sob a ameaça do isolamento na NATO.<sup>89</sup> Kissinger mantinha-se, contudo, negativista, e conservava a sua ideia da “teoria da vacina” que Carlucci parecia não aceitar. De notar que, em maio de 1975, se realizou uma cimeira da NATO que, por um lado, constituía uma “oportunidade para reforçar o prestígio do Presidente Ford, que nunca foi muito grande e estava abalado com a decisão de perdoar o ex-Presidente Nixon” (Themido, 1995 p.223) e, por outro, destacava a situação portuguesa perante os demais aliados, suscitando dúvidas sobre a lealdade de Portugal para com a Aliança. Portugal nunca deixou de integrar a organização, mas foi efetivamente afastado da mesma, devido aos receios de que o que ali fosse discutido chegasse aos ouvidos de Moscovo.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Sá, Tiago Moreira 2016. *História das Relações Portugal – EUA (1776-2015)*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, pp.512-515.

<sup>90</sup> Themido, João Hall 1995. *Dez Anos em Washington*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, pp.223-224.

## O 25 de novembro e o atenuar das tensões

O “verão quente” de 1975, que viu nascer e cair o V Governo Provisório de Vasco Gonçalves, entre agosto e setembro, pautou-se por tensões internas e externas, de entre as quais a tentativa de impor um regime não-democrático apoiado pela URSS em Portugal. A formação do Grupo dos 9, “caso único em todo o processo” (Telo, 2007 p.144), que tinha como objetivo acabar finalmente com a onda comunista em Portugal, deu-se na mesma altura, e viria a revelar-se um dos principais pilares da resistência. Formado por oficiais moderados do MFA, liderados por Melo Antunes, o Grupo dos 9 opunha-se às teses comunistas preconizadas até então. António José Telo (2007) tece importantes considerações sobre a estratégia através da qual o grupo atuou, que se desenvolveu “em três frentes, das quais só uma é pública e oficial” (Telo, 2007 p.147). Primeiro, a ação pública, essencialmente ideológica, que passou pela afirmação de princípios no célebre “documento dos 9”, cujos valores repeliam a onda comunista. A segunda frente foi política, consistindo num conjunto de pressões gradualmente ofensivas e na ocupação de posições relevantes, com o intuito de provocar as figuras do Governo e levá-las a agir impulsivamente. Por fim, a terceira frente era composta por um grupo militar discreto organizado em torno de Ramalho Eanes, a quem se deveria atribuir a responsabilidade pelo golpe falhado que se pretendia instigar com as intimidações da segunda frente. Em suma, o Grupo dos 9 pretendia “reforçar e manter o poder militar do socialismo moderado, sem nunca pôr em causa a sua legitimidade” (Telo, 2007 p.148), não defendendo apenas uma democracia pluralista, mas também a manutenção de um poder militar forte e coeso. O *gonçalvismo* tornou-se um projeto isolado em agosto de 1975 quando os partidos, inclusive o PCP, não quiseram integrar o V Governo Provisório. Depois da publicação do “documento dos 9”, coube às forças políticas existentes posicionarem-se sobre o mesmo, destacando-se a figura de Otelo Saraiva de Carvalho, que não tinha apoiado a formação do governo *gonçalvista*, e acabou mesmo por contribuir para o afastamento de Vasco Gonçalves, que ficou decidido na assembleia do MFA de Tancos a 5 de setembro.<sup>91</sup>

Kissinger acabou, por fim, por aceitar a visão de Carlucci. Em declarações feitas em agosto de 1975, não só “isentou a União Soviética de responsabilidades pelos acontecimentos em Portugal” (Themido, 1995 p.235), como também reafirmou o

---

<sup>91</sup> Telo, António José 2007. *História Contemporânea de Portugal – do 25 de abril à atualidade – Vol. I*, Lisboa, Editorial Presença, pp.155-156.

empenho dos Estados Unidos em ajudar o país a consolidar-se pela via democrática, respeitando a manifestação eleitoral de abril do mesmo ano. O Secretário de Estado passou a mostrar-se moderadamente otimista quanto ao desenrolar da situação portuguesa, nunca esquecendo os perigos constantes da influência comunista na NATO. Assim, embora não considerasse nenhuma atitude extrema como uma intervenção direta no país, as inclinações comunistas de Portugal não deixavam de constituir uma preocupação para os EUA e para os parceiros da NATO. Em concertação com aliados da Europa Ocidental, nomeadamente a RFA, a França e o Reino Unido, os Estados Unidos contribuíram para terminar com o PREC, numa dinâmica que deu origem à tentativa de golpe de Estado de 25 de novembro de 1975.

O VI Governo Provisório, chefiado por Pinheiro de Azevedo, tomou posse a 19 de setembro, iniciando-se o último dos governos provisórios, sendo também o que mais tempo durou. Este Governo incluía ainda membros do PCP, mas contava maioritariamente com elementos do PS e do PPD. No entanto, o clima de “extrema-esquerda civil e militar” era ainda “anormalmente forte em setembro de 1975” (Telo, 2007 p.161), provocando algumas contradições no seio do próprio Partido Comunista. A estratégia de provocação do Grupo dos 9 manteve-se e este tinha como alvo, sobretudo, a esfera militar. Eis que chega o dia 25 de novembro, marcado por uma tentativa de golpe militar que tinha como objetivo consolidar, por fim, a viragem à esquerda em Portugal, que via o seu rumo a alterar-se desde o final do V Governo Provisório. Um grupo de paraquedistas ocupou o Comando da Região Aérea em Monsanto, enquanto outros se ocuparam de outras bases aéreas. Tal como era desejado pelas forças da oposição ao comunismo, o golpe fracassou, contrariado pelo grupo chefiado por Ramalho Eanes, acabando por pôr fim ao Processo Revolucionário em Curso e abrindo caminho para a instauração de uma democracia constitucional. Embora se tenha destacado no desenrolar dos acontecimentos, a figura do General “passou praticamente despercebida, continuando Mário Soares a ter tratamento preferencial na imprensa americana” (Themido, 1995 p.242). Apesar de alguns factos serem conhecidos acerca dos acontecimentos do 25 de novembro de 1975, como a atuação benigna de acordo com o cenário mais otimista previsto pelo Grupo dos 9, tudo o resto “permanece ainda envolto em mistério, nomeadamente as motivações e intenções do PCP” (Telo, 2007 p.172). Foi, sem dúvida, um momento crucial para a inversão da tendência política que se vivia em Portugal desde o 25 de abril de 1974, deixando bem clara a preferência pela democracia pluralista de

modelo ocidental. A Constituição de 1976, bem como a revisão do Pacto MFA/partidos, são duas das consequências diretas do 25 de novembro, que pôs fim a um período altamente atribulado da política portuguesa.<sup>92</sup>

Importa fazer uma breve referência à questão do separatismo açoriano que, apesar de nunca se ter concretizado, não deixou de se fazer sentir no relacionamento luso-americano, uma vez que os Açores se encontravam no centro do mesmo. O regime que nasceu com o 25 de abril representou “a consagração de um longo percurso histórico, através do qual se dá dimensão política e institucional à ideia de ‘Açorianidade’” (Cordeiro, 2015 p.16) e, perante o clima que se viveu em 1974/75, criou-se alguma agitação nas comunidades açorianas, com “ênfase em soluções emancipadoras” (Themido, 1995 p.192). Ora, com o escalar dos desenvolvimentos em Portugal, a questão do separatismo açoriano chegou a ser considerada pelos Estados Unidos que, embora sem nunca o incentivarem ou promoverem, aceitavam que outras instituições mantivessem “os movimentos independentistas dos arquipélagos portugueses em «lume brando»” (Telo, 2008 p.196), ou seja, fornecendo o apoio mínimo para que não desaparecessem e pudessem ser ativados em caso de necessidade. Assim, os Estados Unidos mantinham mecanismos que podiam vir a ser usados caso o cenário mais pessimista se verificasse, como ameaça potencial. Ao compreenderem que a situação não chegaria a esse extremo, bem como tendo em conta a improbabilidade de “que qualquer Governo europeu viesse a reconhecer a independência dos Açores” (Ferreira, 2011 p.99), os EUA cortaram imediatamente o apoio reduzido a esses movimentos, que viram “o tapete fugir debaixo dos pés com a vitória da tese autonomista na Madeira e dos Açores” (Telo, 2008 p.196), espelhada na Constituição de 1976, que pôs termo ao período conturbado do pós-revolução.<sup>93</sup>

A ajuda norte-americana às forças democráticas portuguesas foi maioritariamente indireta e discreta, “bastante menor que a proveniente da RFA, por exemplo” (Telo, 2008 p.197). Tiago Moreira de Sá (2016) resume sucintamente as três fases de atuação dos EUA que contribuíram para o resultado da transição para a democracia em Portugal. Os Estados Unidos começaram por influenciar a formação de um novo governo com poucos elementos do Partido Comunista, a que se seguiu a ajuda a pôr termo ao PREC. Por fim,

---

<sup>92</sup> Telo, António José 2007. *História Contemporânea de Portugal – do 25 de abril à atualidade – Vol. I*, Lisboa, Editorial Presença, pp.197.

<sup>93</sup> Ferreira, José Medeiros 2011. *Os Açores na Política Internacional*. Lisboa, Tinta-da-China, pp.98-100.

após o 25 de novembro, assumiram um papel crucial na instauração da democracia. Na segunda metade de 1975, a política norte-americana em relação a Portugal centrava-se nos discursos que prometiam apoio às forças não-comunistas e ao país, “em caso de sinais claros de evolução do processo político num sentido favorável ao Ocidente” (Sá, 2016 p.516). Esta pressão procurava, por um lado, incentivar a alteração do rumo que estava a ser tomado e, por outro, reforçar a ideia de que não existia espaço para um Portugal comunista na Aliança Atlântica. Aliás, a NATO teve um papel fundamental no que respeita à reestruturação militar portuguesa, sobretudo “no processo que levou à retirada das Forças Armadas Portuguesas do processo político e sua restituição à sua função militar” (Sá, 2012 p.121) e na sua modernização nos anos 80, alvo das negociações sobre as Lajes que analisaremos posteriormente.

### **Os EUA e o processo de descolonização**

O processo de redefinição das linhas orientadoras de política externa mostrou-se desafiador e complexo, e partiu da fórmula dos “3 D’s” preconizada logo em 1974, que combinava então democratização, descolonização e desenvolvimento. Portugal, “país periférico, ou atlântico ou ainda que serve de ponte entre vários continentes, caracterizando-se pelo seu sentido universalista” (Themido, 1995 p.271), encontrava agora a necessidade de destacar as suas particularidades sem o Ultramar. Deste modo, a descolonização apresentou-se como o primeiro grande desafio do Portugal democrático, ainda no período pré-constitucional, que lhe concedeu a oportunidade de ultrapassar o isolamento internacional que marcou o Estado Novo e de estabelecer “relações diplomáticas com os países do bloco soviético e do Terceiro Mundo” (Teixeira, 2010 p.53).

Como vimos, em 1973/74, “a capacidade de os dois polos do sistema (EUA e URSS) exercerem hegemonia nas respetivas esferas está muito atenuada” (Telo, 1999 p.228), pelo que se dá a passagem para a terceira fase da Guerra Fria. Apesar de se manter a dinâmica bipolar, as duas superpotências estão enfraquecidas, o que é uma realidade particularmente assombrosa para os Estados Unidos que, depois do trauma do Vietname, viram costas às políticas intervencionistas. O 25 de abril e o processo de descolonização “só se podem entender à luz desta mudança de fase do sistema internacional, muito em especial no que diz respeito à forma como ela condiciona as estratégias e políticas dos

EUA, da URSS, da CEE e da RFA” (Telo, 1999 p.233). Portugal foi o pioneiro da terceira vaga de revoluções democráticas, preconizada por Samuel P. Huntington,<sup>94</sup> que teve um peso tão grande que acabou por contribuir para a queda do muro de Berlim e o colapso da URSS, quando os seus efeitos se alastraram à Europa de Leste já na década de 80. O processo português, que acabou no centro da política internacional, serviu de exemplo central na teoria da transição e da consolidação da democracia. O caso português foi internacionalizado não só pelo contexto da luta pela influência da Guerra Fria mas também pela “crescente interdependência entre os Estados-nação” (Magone, 1998 p.129) que se verificava. O cenário era altamente favorável à democratização, que moldou e foi moldada pelo panorama internacional, e permitiu ao país romper com os cânones do passado recente, abrindo a sua economia e descentralizando o governo. Era o triunfo do modelo ocidental na Europa.<sup>95</sup>

António José Telo (2008) discrimina três circunstâncias decisivas que moldaram a descolonização portuguesa: a destruição do poder interno, o fracasso operacional das Forças Armadas e a internacionalização das guerras no continente africano. Embora cada colónia tenha as suas especificidades, estes pontos mantêm-se comuns a todas. Se todos os militares portugueses estavam preocupados em terminar as guerras coloniais, o certo é que “não houve uma política de descolonização, mas sim pelo menos seis” (Telo, 2008 p.152), com opiniões diversas quanto à melhor solução para travar os conflitos. Entre estas encontravam-se as ideias defensoras da continuação da política do Ultramar, as soluções federativas e a aceitação do princípio de autodeterminação, há muito aceite pelas demais potências internacionais. No imediato pós-25 de abril, o programa do MFA não reconheceu prontamente a autodeterminação dos povos, como muitos esperavam, contribuindo para que se instalasse o caos nas colónias, com as mais diversas fontes de poder à procura de exercer o seu domínio. Só em julho de 1974, forçado pelas circunstâncias e já sem margem de manobra, o General Spínola reconhece os direitos às colónias, com a promulgação da Lei n.º 7/74,<sup>96</sup> anunciando que “chegou o momento de o Presidente da República reiterar solenemente o reconhecimento do direito dos povos ultramarinos portugueses à autodeterminação, incluindo o reconhecimento do seu direito à independência” (Spínola *in* Rocha, 2012 p.113).

---

<sup>94</sup> Autor da obra “The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century” (1991).

<sup>95</sup> Magone, José 1998. A integração europeia e a construção da democracia portuguesa, *Penélope*, 18, p.129.

<sup>96</sup> Telo, António José 2008. *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à Atualidade – Vol. II*, Lisboa, Editorial Presença, p.159.

O vazio de poder deixado nas colónias incentivou os apoios internacionais, vindos das superpotências e de Estados vizinhos, que temiam que os seus inimigos obtivessem aí poder se não os superassem. Esta luta pela conquista do poder resultou na internacionalização das guerras coloniais, que foi longe demais em casos como Angola e Timor. Este momento atribulado corresponde a um período em que Secretário de Estado Henry Kissinger “definía e aplicava com grande independência a política externa americana” (Telo, 1999 p.229), concentrando em si uma diversidade de poderes que era anormal, e que pode justificar-se pelo desprestígio do Presidente Nixon, cuja grande preocupação depois do escândalo do Watergate era o *impeachment*. O seu homónimo Brejnev via nas dificuldades americanas uma verdadeira janela de oportunidade, numa altura em que a União Soviética havia já conseguido equiparar-se aos Estados Unidos em matéria nuclear o que, aliás, “é uma das novidades da terceira fase da guerra fria e torna mais remota a possibilidade de um conflito” (Telo, 1999 p.230) aberto entre as superpotências. É este o contexto da tentativa de preenchimento soviético do vazio de poder deixado no Terceiro Mundo, onde a URSS intervém com empenho, deixando de fora zonas que interferissem diretamente com os interesses vitais dos norte-americanos, o que explica a não intervenção em Portugal.

Quanto aos Estados Unidos, a sua grande preocupação era a África Austral, que “estava à mercê da União Soviética, muito para além do que este país poderia ter imaginado” (Themido, 1995 p.202). Embora a descolonização tenha sido um dos eixos centrais da revolução, adquirindo grande peso no relacionamento luso-americano, a Administração Ford (1974-1977) ignorou largamente a questão, “tendo o fim do último grande império ficado então perdido na burocracia do Governo norte-americano” (Sá, 2016 p.520). O problema tinha que ver com o excesso de otimismo dos EUA quanto à evolução do processo e, mesmo depois de compreenderem que a situação não seria facilmente solucionável, apenas Angola se mostrou essencial para os americanos, “o caso mais agudo de exportação da Guerra Fria para o continente africano até então” (Sá, 2016 p.522). Os interesses americanos em Angola eram sobretudo económicos, uma vez que ocupavam os primeiros lugares em importações e exportações.<sup>97</sup> O verdadeiro interesse dos Estados Unidos por Angola começou a desenvolver-se em abril de 1975, quando

---

<sup>97</sup> Os EUA ocupavam o segundo lugar nas importações angolanas, juntamente com a RFA, com uma média anual que variava entre 10% a 15% do total, e eram o mais importante mercado para as exportações angolanas, representando 215 milhões de dólares no ano de 1973. Sá, Tiago Moreira 2016. *História das Relações Portugal – EUA (1776-2015)*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, pp.522-523.



compreenderam que a região podia transformar-se numa peça fundamental no jogo da Guerra Fria, “na sequência dos relatórios que os serviços secretos começaram então a produzir alertando para a existência de uma «ponte aérea» soviética de transporte de armas para Brazzaville, de onde eram transferidas para Angola” (Sá, 2016 p.526), além de uma ponte marítima que descarregava armamento em Luanda. Foi este alarme que despertou a atenção dos Estados Unidos, que se prepararam então para intervir em território angolano.

Para João Hall Themido (1995), o período que se seguiu à revolução portuguesa encontra-se entre aqueles sobre o qual as análises de Kissinger foram incorretas. Entre elas está a intervenção americana em Angola, que o Secretário de Estado entendeu ser necessária para salvaguardar a credibilidade dos EUA, uma vez que o envolvimento da URSS punha em causa o clima de desanuviamento e podia vir a contagiar os restantes países africanos. Remando contra a maré, que recomendava prudência quanto à política africana e indicava que os interesses americanos não estavam verdadeiramente em causa, Kissinger apoiou um “programa de ajuda secreta às forças que lutavam contra o MPLA” (Themido, 1995 p.203). A política americana para esta região foi marcada por alguma indefinição entre 1975 e 1980, e a ação americana só foi verdadeiramente conhecida anos mais tarde, por ter estado envolta em grande secretismo, procurando fugir às restrições de um Congresso ainda ferido pela derrota no Vietname. Os apoios norte-americanos revelaram-se insuficientes e não impediram a vitória da União Soviética em Angola, algo bem patente na expulsão das suas tropas logo em 1976.<sup>98</sup>

O fim do império colonial português significou uma grande rutura na orientação de política externa do país, que motivou a sua integração na Europa e a criação de um vetor lusófono que permitisse a Portugal estabelecer relações privilegiadas com as suas ex-colónias. A partir desta ideia surgem as ligações aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e, por forma a incluir, sobretudo, o Brasil, os anos 90 viram a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), organização fundada na base da cooperação entre estes Estados lusófonos.

---

<sup>98</sup> Themido, João Hall 1995. *Dez Anos em Washington*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, pp.202-206.

## Rumo à consolidação democrática

No processo de transição para a democracia, “o vetor atlântico jogou um papel duplamente importante em Portugal: ao nível interno, o atlantismo foi, indiscutivelmente, um fator de relevo na consolidação democrática; ao nível da política externa e nessa mudança tão radical que foi a passagem da *opção africana* para a *opção europeia*, o vetor atlântico foi para Portugal o elemento de continuidade, a constante histórica, que funcionou como fator de estabilidade e permitiu uma transição sem rutura” (Teixeira, 1995 p.818). Apesar das diversas origens das fontes de influência externa em Portugal no pós-25 de abril, a da CEE e da RFA foram sem dúvida as mais relevantes, uma vez que “deram um apoio direto ao processo português até muito tarde, muito em particular depois do 11 de março” (Telo, 2008 p.202).

A grande condição que Portugal não satisfazia para poder entrar na CEE era a de o Estado se reger por valores democráticos, algo que o país prometia ser a realidade pós-revolução. O PS assumiu o grande papel de consagrador da via democrática, numa altura em que os canais tradicionais intergovernamentais entram em crise e outras vias se destacam,<sup>99</sup> estabelecendo relações privilegiadas com inúmeros países e organizações europeias. No processo de transição destaca-se, aliás, a importância das relações externas de Portugal que não se cingem apenas à sua política externa, pois “a diplomacia apaga-se e perde importância, porque o seu corpo profissional fica paralisado nos momentos-chave e porque se multiplicam os canais de contacto com o exterior” (Telo, 1999 p.225). Só as tensões de 1975 e a possibilidade da viragem à esquerda começaram a impedir os financiamentos destas origens, devido ao cenário mais pessimista que não via Portugal como uma democracia pluralista, e os “apoios financeiros da CEE só recomeçam em meados de setembro, quando Vasco Gonçalves cai e se forma o VI GP, sendo já evidente que o bloco democrático iria vencer” (Telo, 2008 p.203). No decurso dos acontecimentos do pós-25 de abril, os Estados europeus mostraram-se essencialmente otimistas quanto a Portugal, não acreditando em radicalismos e defendendo apoios discretos às forças democráticas do Estado. Foi assim criado o conjunto de pressões junto das superpotências que influenciou a sua ação relativamente à situação portuguesa, numa fase delicada da Guerra Fria, em que se verificavam alterações importantes na Europa.

---

<sup>99</sup> “É o caso das relações entre partidos e forças políticas, entre sindicatos, entre instituições religiosas (com especial significado na Igreja Católica), entre associações, entre empresas ou a explosão de movimentos culturais e de opinião pública” (Telo, 2008 pp.203-204).

De entre os Estados europeus mais ativos destaca-se a RFA, com a sua ala social-democrata interessada em manter contacto com os socialistas portugueses já desde o início dos anos 70. A sua atividade foi desenvolvida, sobretudo, a nível internacional, com Willy Brandt e Helmut Schmidt<sup>100</sup> a mostrarem-se figuras fundamentais para a mobilização dos seus aliados europeus, atrair a ajuda dos Estados Unidos e influenciar a URSS para que esta se contivesse nos apoios prestados ao PCP. O apoio ao PS, a par da pressão a outros atores formais, incluindo Estados e instituições internacionais, foi determinante para a afirmação das forças democráticas em Portugal e para o desfecho do cenário pós-revolução.<sup>101</sup> A diminuição do empenho soviético na Europa conduziu a uma abertura política e financeira da RFA ao Leste, estratégia que ficou conhecida como *ostpolitik*,<sup>102</sup> que se viria a tornar vital para a queda do muro de Berlim e mesmo para o colapso da URSS, através da “expansão da influência ocidental em amplos setores das sociedades do Leste” (Telo, 1999 p.231). A RFA empenhou-se no envolvimento na situação portuguesa pelos laços que mantinha com Portugal, mas sobretudo “porque receava que um conflito entre as superpotências à volta de Portugal viesse a destruir o clima de desanuviamento e entendimento que era para ela essencial na Europa” (Telo, 1999 p.231), numa época em que a CEE se afirmava cada vez mais.

Contudo, foram sobretudo fatores internos que determinaram a transição para a democracia, sendo os elementos externos “um amplificador da evolução interna” (Telo, 2008 p.204). Depois do 25 de novembro de 1975, grande parte “dos mecanismos externos de apoio às forças nacionais são rapidamente desativados, pois perdem a sua razão de ser” (Telo, 2008 p.204), e a relação de Portugal com o mundo ganha novos contornos, marcadamente no contexto do seu desejo de adesão à CEE. A revolução de abril abriu caminho a uma alteração de grande relevo na política externa portuguesa, verificando-se que a “centralidade da relação entre o mar e a terra manteve-se, mas a prioridade absoluta passou a estar no continente europeu e na integração na CEE” (Sá, 2015 p.54). A descolonização apresentou-se, sem dúvida, como um dos grandes fatores que obrigou à reestruturação das linhas de orientação política de Portugal, que perdeu grande parte daquilo que determinava a sua inserção internacional. Nesse contexto, a construção europeia passou a ser encarada como uma nova via de integração, enquanto

---

<sup>100</sup> Chanceleres da RFA: Willy Brandt entre 1969 e 1974 e Helmut Schmidt entre 1974 e 1982.

<sup>101</sup> Fonseca, Ana Mónica 2012. O apoio da social-democracia alemã à democratização portuguesa (1974-1975). *Ler História*, Nº63, p.107.

<sup>102</sup> Literalmente, “política do leste”, a *ostpolitik* foi um conjunto de medidas da RFA de aproximação à Europa de Leste, incluindo à RDA.

simultaneamente Portugal procurava manter o seu eixo atlântico e “criar um novo eixo lusófono, substitutivo do eixo colonial após o fim deste, assente numa relação privilegiada com os países africanos de língua portuguesa mais o Brasil” (Sá, 2015 p.54). A integração portuguesa no quadro multilateral da NATO, bem como a sua relação bilateral com os Estados Unidos, permaneceram essenciais na transição para a democracia, embora se encontrassem em complementaridade com o vetor europeu a partir do período constitucional.

Apenas com a tomada de posse do I Governo Constitucional, em 1976, “se assistiu a uma definição do posicionamento externo de Portugal, assumindo-se a dupla condição de país europeu e atlântico” (Sá, 2015 p.55). A estabilização que advém da Constituição e da coesão do Governo de Mário Soares permitiu ao país clarificar as suas opções estratégicas. A Europa apresentava-se essencial à consolidação da democracia e à estabilidade económica, sobretudo no contexto da descolonização, e foi a grande novidade da política externa portuguesa. Por sua vez, a manutenção do vetor atlântico “significou para Portugal a permanência das características históricas da sua política externa” (Teixeira, 2010 p.54), sendo o Atlântico a principal fonte de segurança e via para colmatar as vulnerabilidades portuguesas, além de beneficiar a influência portuguesa nos centros de decisão europeus, num verdadeiro sentido de complementaridade.

## **II. 4. A fase final da Guerra Fria**

“O fim da Guerra Fria é comparável ao fim de uma guerra hegemónica, uma vez que os seus resultados foram a destruição do império soviético e a mudança da estrutura do sistema internacional, sem por isso deixar de ser um caso único, pelo modo como cessou a competição entre os Estados Unidos e a União Soviética” (Gaspar, 2016 p.91).

### **O fracasso da *détente***

Em meados dos anos 70, apesar da diminuição das tensões entre a União Soviética e os Estados Unidos, “a Guerra Fria parecia ter-se tornado um sistema internacional enraizado” (Westad, 2018 p.491). O conflito passara por transformações visíveis, e as tensões entre as superpotências das primeiras décadas foram gradualmente substituídas pela partilha da “responsabilidade pela limitação dos conflitos regionais” (Westad, 2018

p.491) e do controlo do armamento nuclear que, se mal gerido, colocaria em risco todo o mundo. Aliás, foi precisamente este “esforço soviético-americano para refrear a corrida aos armamentos nucleares” (Gaddis, 2007 p.203) que serviu de base ao espírito de cooperação da *détente*. A crise económica de 1973, bem como o desgaste da liderança de Nixon e a “crise de consciência na política externa americana” (Vaïsse, 2011 p.159) provocada pelo Vietname, levantaram ondas de agitação no final da década e abalaram o poder de influência das superpotências, em particular dos EUA, que perderam parte da sua superioridade económica e estratégica. A assinatura do acordo para a limitação de armas estratégicas, o SALT II, fazia crer “que a Guerra Fria estava a definhar” (Gilbert, 2017 p.497), mas esta estava ainda longe de morrer. Importa compreender que a *détente* nunca teve como propósito terminar a Guerra Fria, mas antes “congelá-la” e garantir alguma previsibilidade nas regras do sistema bipolar,<sup>103</sup> de forma a que as relações internacionais atingissem um certo grau de estabilidade. As assimetrias que as limitações ao armamento nuclear representavam acabaram por provocar novos atritos entre os Estados Unidos e a União Soviética. A estratégia do Presidente Carter, que prometia reduzir drasticamente o armamento nuclear, não convenceu totalmente Brejnev e, em 1977, a URSS colocou um novo míssil – o SS-20 – contra alvos na Europa Ocidental, sem que os EUA e os seus parceiros da Aliança Atlântica fossem informados. Esta afronta à própria *détente* fez nascer dúvidas quanto à assinatura do SALT II, e gerou discórdia interna nos Estados Unidos, o que fez com que o Senado adiasse a apreciação desse tratado, que tinha sido assinado em junho de 1979.<sup>104</sup> As tensões agravaram-se e, em dezembro do mesmo ano, a União Soviética invadiu o Afeganistão, levando o Senado a recusar a ratificação do SALT II e deitando por terra quaisquer perspetivas de futuro da *détente*.<sup>105</sup> Kissinger (2015) descreveu o presidente norte-americano como preservador dos valores de dignidade humana, vitais para a imagem dos Estados Unidos, e valorizou os seus esforços diplomáticos face ao Médio Oriente e à China, apesar das hesitações no final do seu mandato, “perante os novos desafios estratégicos para encontrar o justo equilíbrio entre poder e legitimidade” (Kissinger, 2015 p.356), algo que a administração seguinte viria a resolver.

---

<sup>103</sup> Gaddis, John Lewis 2007. *A Guerra Fria*, Lisboa, Edições 70, p.210.

<sup>104</sup> Depois da invasão do Afeganistão, o Presidente Carter retirou o tratado SALT II do Senado e implementou medidas sancionatórias à URSS, como embargos comerciais e o boicote dos Jogos Olímpicos de Moscovo.

<sup>105</sup> Gaddis, John Lewis 2007. *A Guerra Fria*, Lisboa, Edições 70, pp.206-215.

A eleição de Ronald Reagan, que liderou os Estados Unidos entre 1980 e 1988, foi o ponto de viragem para a superpotência ocidental, que se reafirmou “novamente como líder do mundo livre, decidida a proceder a um novo reordenamento político mundial” (Vaïsse, 2011 p.159), repondo a sua influência e autoridade na cena internacional. Apenas dois anos após a chegada de Reagan à Casa Branca, Brejnev morre, e a situação interna da URSS, que passou por duas breves lideranças e manteve o seu investimento no Terceiro Mundo, contribuiu para o corte das relações de cooperação entre as duas superpotências, que tinha marcado o período de desanuviamento.<sup>106</sup> Na URSS, os escalões superiores do Partido concordavam que era necessário “sangue novo”, um líder jovem e dinâmico, do qual dependeria a desejada “renovação interna e a força externa da União Soviética” (Kershaw, 2018 p.415). Os Estados Unidos encontraram em Reagan, ator de profissão e mestre da oratória, um presidente adequado e bem ajustado ao seu tempo, capaz de reagir às dificuldades soviéticas, “cuja economia estagnava e cuja liderança gerontocrática estava literalmente em extinção” (Kissinger, 2015 p.356), fragilidades que a *détente* parecia ter ocultado. O presidente norte-americano incentivava agora uma nova corrida aos armamentos e o desenvolvimento tecnológico, acreditando profundamente na superioridade dos EUA. A Administração Reagan avançou então com a criação da Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI)<sup>107</sup> – que ficou conhecida como “Guerra das Estrelas” –, que colocou em causa “a ideia de que a vulnerabilidade podia oferecer segurança” (Gaddis, 2007 p.228), e contrariava a norma da redução do risco da ameaça nuclear, sugerindo antes tornar o armamento obsoleto. Esta é uma das particularidades de Reagan, que se figurou como o único presidente dos Estados Unidos a defender a destruição total do armamento nuclear. Apesar do empenho real nesta iniciativa, os EUA serviram-se também de estratégias *bluff*, procurando convencer o oponente soviético que estavam muito além das suas capacidades reais de ataque e defesa, fazendo-os crer que possuíam de facto armamento espacial para combater armas nucleares.

Em março de 1983, Ronald Reagan serviu-se do discurso, numa retórica ofensiva em que descreve a URSS como um “império do mal”, para expor o que considerava ser o erro fundamental da *détente*, “a ideia de que a União Soviética conquistara legitimidade geopolítica, ideológica, económica e moral como igual dos Estados Unidos e outras

---

<sup>106</sup> Entre novembro de 1982 e fevereiro de 1984, Iuri Andropov assume a liderança, sendo substituído por Constantin Tchernenko, que governou até março de 1985. O diálogo entre a União Soviética e os Estados Unidos foi interrompido, consequência da falta de confiança entre os dirigentes de ambas as superpotências. Vaïsse, Maurice 2011. *As Relações Internacionais desde 1945*, Lisboa, Edições 70, p.160.

<sup>107</sup> *Strategic Defense Initiative*.

democracias ocidentais no sistema internacional depois da Segunda Guerra Mundial” (Gaddis, 2007 p.227).

“Insto-vos a protestar contra os que colocariam os Estados Unidos numa posição de inferioridade militar e moral... Peço-vos para vos precaverdes contra a tentação do orgulho – a tentação de vos declarardes alegremente acima de tudo e de considerar os dois lados igualmente errados, [de ignorar] os factos da história e os impulsos agressivos de um império do mal.”  
(Reagan *in* Gaddis, 2007 p.227).

Este discurso foi fulcral para o desenrolar dos acontecimentos, porque consolidou a ideia de que os Estados Unidos pretendiam continuar na frente dessa luta que compunha a Guerra Fria e porque fez a URSS compreender a sua desvantagem relativa. Contrariamente a Nixon, Reagan acreditava que as tensões eram mais provocadas por ignorância do que por hostilidade, defendendo que “o conflito terminaria provavelmente com a aceitação pelo adversário da superioridade dos valores americanos” (Kissinger, 2015 p.359). Em 1985, com a subida ao poder do novo líder soviético, iniciar-se-ia a contagem decrescente para o fim da Guerra Fria, que imprevisivelmente resultou do colapso de um dos seus dois pilares fundamentais.

### **O princípio do fim**

Integrando uma geração que não viveu a Grande Guerra, Mikhail Gorbachev apresentava-se como “sangue fresco” no regime soviético. Quando se assume como Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), a 11 de março de 1985, encontra o país em vias de rutura, numa comparação a Lenine quando chegou ao poder em 1917. Devido ao “terrível estado do país, a necessidade de uma alteração profunda” (Taubman, 2018 p.234) aclamada por Gorbachev não obteve resistência. No seu primeiro discurso enquanto líder da União Soviética “proferiu os termos ‘democratização’ e ‘glasnost’, e comprometeu-se a desenvolver melhores relações com o Ocidente” (Taubman, 2018 p.327), o que anunciava os ventos da mudança que se avizinhava.

“A imagem apresentada por Gorbachev em Leningrado, de um novo líder arrojado, carismático e acessível, a par da reação do povo, denotava o potencial que tinha para vir a alterar o rosto do país e arrastar o povo consigo” (Taubman, 2018 p.239).

Começando pela tentativa de reformar a economia, desenvolveu uma “política de transformação gradual e limitada da economia de planeamento centralizado em uma com elementos de mercado” (Sá, 2014 p.17), que ficou conhecida como *Perestroika*. Contudo, depressa compreendeu que a economia sofria graças a um mal maior, o próprio Partido, pelo que defendeu uma reforma política que se concentrou na *Glasnost*, uma abertura que viria a conduzir à crescente democratização do PCUS. A nova geração soviética “tem uma visão mais pessimista sobre a crise existencial do sistema comunista” (Gaspar, 2016 p.148), o que explica o desejo pela implementação das medidas de reestruturação e de transparência de Gorbachev, que dividiram o Partido e abalaram os mais conservadores. Desde a década de 60 que a economia soviética se encontrava estagnada, e nos anos 80, “antes da chegada de Gorbachev ao comando do regime, o Ocidente esperava que a resposta da União Soviética à crise de estagnação económica fosse uma mistura de imperialismo renovado e autoritarismo” (Deudney et al., 1992 p.81),<sup>108</sup> o que acabou por não se verificar. Antes pelo contrário, a reação de Moscovo conjugou políticas de liberalização e de integração no sistema internacional, moldando o cenário para os anos finais do conflito bipolar. O declínio gradual relativo da URSS, apesar dos esforços do Estado no sentido de gerar autarcia económica, foi assim um dos fatores que motivou a reorientação soviética. A ideia de superioridade do socialismo face aos outros sistemas mostrava-se também cada vez mais decadente, sobretudo devido ao dinamismo do sistema capitalista ocidental, extremamente bem-sucedido desde o final da Segunda Guerra Mundial.<sup>109</sup>

Decididas pela Mesa Redonda, a realização de eleições gerais na Polónia, único regime comunista com oposição política organizada, ficou agendada para o dia 4 de junho de 1989, e os seus resultados demonstram claramente a incapacidade de as reformas comunistas se susterem numa das suas áreas de influência. Aquilo que deveria ter sido um primeiro passo para uma reforma gradual acabou por precipitar “a deposição dos partidos no poder em todos os Estados europeus membros do Pacto de Varsóvia nos seis meses seguintes” (Gaspar, 2016 p.91). O pluralismo partidário institucionalizado não era, obviamente, desejado, e a vitória da oposição ao comunismo pôs em causa o alinhamento polaco em relação à URSS. Uma das particularidades de Gorbachev, que o distingue dos

---

<sup>108</sup> Tradução livre. “Prior to the emergence of the Gorbachev regime, there was widespread expectation in the West that the Soviet Union would respond to a crisis of economic stagnation with a mixture of renewed imperialism and authoritarianism” (Deudney et al., 1992 p.81).

<sup>109</sup> Deudney, Daniel et al. 1992. The International Sources of Soviet Change. *International Security*, vol. 16 N°3, pp.97-98.



seus antecessores, foi a sua recusa em recorrer à violência e ao uso da força, justificando-se assim a sua preferência por alterações reformistas graduais. Deste modo, optou pela não-intervenção na Polónia, reforçando a vitória da “doutrina Sinatra”,<sup>110</sup> segundo a qual cada Estado-satélite da União Soviética tinha agora caminho livre para escolher o rumo a seguir.

Apenas uns meses mais tarde, no dia 7 de novembro, dá-se a queda do muro de Berlim, qual metáfora da bipolarização do mundo, há muito desejada pelo bloco ocidental.<sup>111</sup> Contrariamente ao esperado pelos soviéticos, a queda “acelerou o ritmo da unificação” (Gaspar, 2018 p.91) da Alemanha. Um processo de negociação verdadeiramente extraordinário, apoiado pelos Estados Unidos, resultou no fim do regime comunista e dissolução da RDA, o que agravou as divisões internas já existentes nos centros de decisão soviéticos. A força da opinião pública alemã, favorável à unificação, acabou por triunfar, e com a reunificação em vista começam a alterar-se os equilíbrios estratégicos da Guerra Fria. Gorbachev viu-se, assim, obrigado a uma concertação política com o novo presidente norte-americano, George H. W. Bush, no sentido de definir a nova estratégia a adotar. Não deixa de ser interessante notar que a URSS podia ter travado a reunificação da Alemanha, caso tivesse optado pela intervenção militar, embora certamente colocasse em risco as políticas reformistas de Gorbachev, que escolheu a via da negociação diplomática para resolver a questão. Em 1990, o líder soviético aceita o desaparecimento do socialismo na RDA e a reunificação da Alemanha, que passaria a integrar a estrutura da NATO.<sup>112</sup>

A conjugação das políticas da *Perestroika* e da *Glasnost* acabou, ironicamente, por provocar o colapso soviético, deixando claro que “o comunismo, pelo menos na URSS, não era reformável” (Sá, 2014 p.17). Para além disso, os avanços da União Soviética no Terceiro Mundo, que se intensificavam desde a década de 70, deixaram de ser sustentáveis, a par de uma economia que, após anos de estagnação, se encontrava agora em recessão, em parte devido aos efeitos da nova corrida aos armamentos lançada por Reagan. É possível concluir que o fim da Guerra Fria se deveu ao “encadeamento de sucessivas crises políticas entre 1989 e 1991” (Gaspar, 2016 p.91), que integraram um

---

<sup>110</sup> Referência a um dos temas de Frank Sinatra, cuja letra *I did it my way* (“Fi-lo à minha maneira”) se compara ao fim da subordinação dos Estados-satélite à União Soviética.

<sup>111</sup> Ronald Reagan tinha mesmo discursado em Berlim Ocidental, a 12 de junho de 1987, rogando “Sr. Gorbachev, deite este muro abaixo!” (“Mr. Gorbachev, tear down this wall!”).

<sup>112</sup> Gorbachev considerava que “uma Alemanha neutral é mais perigosa para a União Soviética do que a Alemanha unificada na NATO” (Gaspar, 2016 p.135).

processo acelerado que culminou na implosão da URSS. O resultado das eleições polacas, que ditou o fracasso dos comunistas, não foi antecipado, nem o efeito contagiante que conduziria à queda dos restantes regimes comunistas na Europa de Leste. A série de acontecimentos que se seguiram, desde a queda do muro de Berlim à unificação alemã, tornaram inevitável o desmembramento da União Soviética e consequente final das tensões bipolares, momento marcado por um pacifismo excecional, em parte graças à cooperação entre as duas superpotências.

### **As teses do fim da Guerra Fria**

Embora não haja consenso quanto ao momento em que se concretizou o fim do conflito bipolar, com alguns académicos a defenderem o ano de 1989 e outros 1991, o que é certo é que, com o colapso da União Soviética, a Guerra Fria estava terminada, com o desaparecimento de uma das duas superpotências que a regiam. Quanto aos motivos que conduziram a este desfecho, a literatura é densamente trabalhada, e Tiago Moreira de Sá (2014) elucida sucintamente as três grandes escolas de pensamento sobre esta matéria. A primeira foca-se no papel dos Estados Unidos, a segunda nas causas soviéticas e a terceira nos acontecimentos que envolveram os Estados-satélite da URSS. A primeira corrente, denominada “triumfalista”, entende os EUA como os grandes vencedores da Guerra Fria, e realça sobretudo a figura do Presidente Ronald Reagan que, através de políticas ofensivas como o programa da “Guerra das Estrelas”, acelerou o processo de implosão da União Soviética. Uma visão oposta, dentro desta análise que destaca o papel norte-americano, acredita que foram precisamente as medidas de Reagan que adiaram o fim da Guerra Fria, “pois a retórica anticomunista, o SDI e os aumentos dos gastos na área militar tornaram mais difícil a Gorbachev seguir um caminho de aproximação com o Ocidente” (Sá, 2014 p.16). A segunda corrente de pensamento enfatiza o papel da própria União Soviética na sua implosão e no final do confronto bipolar, indicando as políticas reformistas da Gorbachev, o expansionismo em excesso no Terceiro Mundo e a decadência económica como principais fatores. É reconhecidamente aceite o papel fundamental do líder soviético na fase final da Guerra Fria e os seus contributos para o término do conflito, por ter alterado o rumo da União Soviética e por ter procurado a mudança a partir do seu interior. Por fim, a terceira escola de pensamento centra-se nos Estados-satélite da URSS, sobretudo na viragem provocada pela revolução na Polónia em 1988/89, que “desencadeou um movimento maciço de protesto, traduzido em greves,

paralisações e ocupações” (Sá, 2014 p.18). A grande rutura com o passado acontece num momento de retraimento da URSS, que procurava combater o seu declínio, com a negociação das autoridades com a oposição, ao invés de recorrerem à força, abrindo um precedente que se estenderia a toda a Europa de Leste. As primeiras eleições parcialmente livres, em junho de 1989, e o seu resultado não comunista deram início a um processo acelerado de transição política que foi fulcral para o fim da União Soviética. Estas revoltas foram decisivas, embora não sendo novidade, essencialmente por três motivos: o abandono da Doutrina Brejnev, que “dotava a URSS de um direito de intervenção militar nos países do Pacto de Varsóvia” (Sá, 2014 p.19), os incentivos à *Perestroika* e a uma *Glasnost* na Europa de Leste e o agravamento da crise económico-social.

Assim, na “ausência de um consenso sobre as suas causas, a singularidade do fim da Guerra Fria é um enigma persistente” (Gaspar, 2016 p.92), que suscitou várias perspetivas e dimensões de análise. Alguns académicos entendem, numa perspetiva neorrealista clássica, que a dimensão internacional foi a principal causa do fim das tensões entre norte-americanos e soviéticos, destacando a URSS como vítima da sua expansão e como tendo ultrapassado as suas capacidades de controlo, deixando de ser o garante dos países comunistas. No fundo, “Gorbachev estava a deixar cair o comunismo na Europa de Leste para salvar a própria Rússia” (Judt, 2007 p.713), abandonando os territórios que dominava como nunca fora feito. Simultaneamente, as pressões estratégicas de Ronald Reagan reverteram a dissuasão nuclear e colocaram a União Soviética numa posição de inferioridade relativa, abalando o equilíbrio de poderes e resultando no fim da bipolaridade. Por sua vez, as explicações que se centram nas reformas de Gorbachev valorizam a dimensão interna, entendendo que o “fim da URSS é mais um caso de tentativa falhada de reforma política, que confirma a análise de Tocqueville sobre o fim do Antigo Regime: o momento mais perigoso para o mau governo costuma ser quando este começa a reformar-se, e acaba por abrir caminho à revolução” (Gaspar, 2016 p.96). As políticas reformistas da URSS, tidas como necessárias, conduziram ao seu colapso, uma vez que Gorbachev “queria salvar o socialismo mas não queria usar a força para o fazer” (Gaddis, 2007 p.258), acabando por perder o controlo sobre a unidade do país. Por fim, a dimensão ideológica sustenta também uma das explicações para o final da Guerra Fria, assumindo que a normalização ideológica levada a cabo por Gorbachev colocou em causa os preceitos do marxismo-leninismo que sustentavam a legitimidade política do

regime comunista,<sup>113</sup> numa época em que estava em curso uma grande vaga de democratização na Europa, iniciada com a queda do regime salazarista em Portugal, contribuindo para o triunfo do modelo ocidental.

A visão que hoje prevalece quanto ao papel dos Estados Unidos no fim da Guerra Fria é a de que “a combinação da dimensão ideológica com uma política externa ofensiva, sobretudo ao nível dos armamentos estratégicos” (Sá, 2014 p.19) durante a Administração Reagan foi decisiva para o desfecho do conflito. No entanto, as políticas adotadas pelo presidente norte-americano não se mantiveram constantes. Se, num primeiro momento, Reagan realçou o risco apresentado pela União Soviética e a antagonizou através de investidas de caráter estratégico e ideológico, nos anos finais da sua presidência esforçou-se por diminuir as tensões entre as duas superpotências através da cooperação, sobretudo em matéria nuclear. Nos primeiros anos, sensivelmente entre 1981 e 1984, o objetivo central era “recuperar a superioridade estratégica norte-americana” (Sá, 2014 p.20), e tal passava por aumentar o orçamento de defesa (o maior em tempo de paz), provocar uma guerra económica e reforçar os apoios às forças que se opunham à URSS.<sup>114</sup> As decisões estratégicas mais importantes da Administração Reagan foram a Iniciativa de Defesa Estratégica e a colocação de mísseis de médio alcance no continente europeu, no quadro da NATO, algo que já se encontrava na agenda do Presidente Carter. A colocação dos mísseis servia o propósito de contrariar “a suposta superioridade estratégica soviética na Europa” (Sá, 2014 p.21) e, ao mesmo tempo, reforçar a unidade da Aliança Atlântica, recentemente abalada pelo receio que os europeus tinham de que os EUA negligenciassem a Europa na eventualidade de um conflito com a URSS. A “Guerra das Estrelas” pressupunha “a criação de um escudo antimíssil capaz de conter a força nuclear soviética” (Sá, 2014 p.21) e, devido às tensões que causava, gerou bastantes críticas, apesar de os seus defensores, como Kissinger, acreditarem que o projeto aumentava a capacidade de dissuasão norte-americana, colocando-os em vantagem relativamente aos soviéticos. O presidente norte-americano e o seu homónimo soviético, Brejnev, acusavam-se mutuamente “de estar a encarar e até a planear uma guerra nuclear” (Judt, 2007 p.666), embora nenhum tivesse essas intenções.

Ronald Reagan não apostou somente na vertente estratégica, servindo-se também da arma ideológica, como ficou claro com o seu discurso sobre o “império do mal”,

---

<sup>113</sup> Gaspar, Carlos 2016. *O Pós-Guerra Fria*, Lisboa, Tinta-da-China, p.99.

<sup>114</sup> Sá, Tiago Moreira 2014. Os Estados Unidos e o Fim da Guerra Fria, *Relações Internacionais*, 43, p.20.

distinguindo as figuras do bem e o mal, representados pelos Estados Unidos e pela União Soviética, respetivamente. No entanto, “Reagan estava longe de defender que o conflito era a única alternativa” (Sá, 2014 p.22), acreditando, como vimos, que seria capaz de converter o seu adversário à ideologia norte-americana, esperando que a gradual democratização soviética viesse a contribuir para o atenuar das tensões. Neste sentido, em 1984 assistimos ao segundo momento da liderança de Reagan, com a introdução de uma nova política para a URSS, a *realistic reengagement*, que se traduzia na cooperação entre os dois Estados, com o objetivo de reduzir o armamento estratégico e pôr fim aos conflitos regionais gerados por causa do conflito bipolar. Existem várias causas que podem explicar a alteração da política norte-americana face à União Soviética, desde o insucesso das políticas ofensivas de Reagan às mudanças verificadas no seio da URSS, sobretudo após a chegada de Gorbachev ao poder. Os objetivos do novo líder soviético centravam-se na saída do Afeganistão, que a URSS havia invadido em 1979, na diminuição o investimento no Terceiro Mundo, no rompimento com a Doutrina Brejnev e na redução do armamento nuclear, por motivos económicos e por medo de que o conflito com os Estados Unidos escalasse para um conflito *quente*. A Administração Reagan, vendo em Gorbachev um líder jovem e surpreendentemente mais recetivo, procurou convencê-lo de que a causa soviética estava perdida, recorrendo a métodos que incluíam “a persuasão discreta, a ajuda contínua a movimentos de resistência antissoviéticos e, como sempre, discursos melodramáticos” (Gaddis, 2007 p.236).

O papel dos líderes das superpotências foi, sem dúvida, crucial para o fim do conflito bipolar. Tanto Reagan como Gorbachev concordavam que a dissuasão sob a fórmula da destruição mútua assegurada deixara de fazer sentido, uma vez que “os dois lados tinham armas nucleares suficientes para resistirem a um ataque e retaliar em proporções ainda assim apocalípticas” (Sá, 2014 p.23). Um importante ponto de viragem no relacionamento entre os Estados Unidos e a União Soviética foi a Cimeira de Reiquiavique, em outubro de 1986, quando as duas superpotências acordaram reduzir as suas forças estratégicas e encontraram um plano para destruir todos os mísseis balísticos existentes. O acordo acabou por falhar, pois a URSS insistia que os EUA abandonassem a SDI, mas a Cimeira “estabeleceu um clima de diálogo que iria durar até ao fim da Guerra Fria” (Sá, 2014 p.24). Um ano mais tarde, em dezembro de 1987, os dois países assinavam o Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermédio (INF)<sup>115</sup>, na Cimeira de

---

<sup>115</sup> *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*.

Washington,<sup>116</sup> que ditava a erradicação dos mísseis de alcance intermédio, um passo importante para a concretização do fim das tensões.

Coube à Administração Bush (1989-1993) gerir a transição para o mundo pós-Guerra Fria, que ficaria marcado pelo momento unipolar norte-americano. O papel do presidente George H. W. Bush na gestão dos problemas que surgiram com o final da Guerra Fria, como a queda do muro de Berlim e consequente unificação alemã, foi fundamental para assegurar um resultado positivo para o equilíbrio do sistema internacional. A Administração Bush “adotou uma estratégia cautelosa, defendendo uma mudança controlada e gradual em todo o bloco comunista” (Sá, 2014 p.24), o que explica o motivo pelo qual a apoiou e procurou manter a sua unidade. Mas as mudanças verificadas na Europa de Leste aceleraram todo o processo, e em pouco tempo os EUA viram-se na posição de apoiar a reunificação da Alemanha, desde que esta permanecesse na NATO, e foram bem sucedidos na difícil tarefa de convencer Reino Unido, França e URSS a aceitá-la.

Com a dissolução da União Soviética, estava definitivamente terminada a Guerra Fria, sem que houvesse um fim calamitoso nem euforia dos vencedores sobre os derrotados. Foi, pois, um momento crucial na História, “o ponto do fracasso do que foi provavelmente a mais notável experiência política dos tempos modernos” (Kershaw, 2018 pp.511-512). Carlos Gaspar (2003) esclarece aquela que foi a grande particularidade do fim da Guerra Fria, quando comparada com o fim de outras guerras hegemónicas,<sup>117</sup> e que se traduz na dissolução da URSS, semelhante a uma derrota na guerra, não ter originado um armistício, uma rendição incondicional ou mesmo uma declaração de vitória. Acontece precisamente o oposto, com o cessar de “um período único de concertação entre os Estados Unidos e a União Soviética, que desfazem, em conjunto, os equilíbrios estratégicos e o mapa político” (Gaspar, 2003 p.150) internacional, procurando evitar a rutura total através da inserção das mudanças no quadro institucional já existente, com a reunificação da Alemanha a servir de padrão nesse sentido.

Em suma, o cenário do pós-Guerra Fria é um caso *sui generis*, com a superpotência ocidental a assumir o comando do sistema internacional, dando lugar a uma

---

<sup>116</sup> Sá, Tiago Moreira 2014. Os Estados Unidos e o Fim da Guerra Fria, *Relações Internacionais*, 43, pp.23-24.

<sup>117</sup> A Guerra Fria pode equiparar-se a uma guerra hegemónica, por ter terminado com a destruição do império soviético e por ter dado origem a uma reestruturação do sistema internacional. Gaspar, Carlos 2016. *O Pós-Guerra Fria*, Lisboa, Tinta-da-China, p.91.

linha de continuidade das suas políticas. Podemos concluir que os Estados Unidos, nas figuras de Reagan e Bush, foram importantes mas não o fator determinante para o fim da Guerra Fria. Sem as ações reformistas de Gorbachev, a União Soviética não teria sido dissolvida, e o conflito bipolar teria continuado. No fundo, “não foram os Estados Unidos que ganharam a Guerra Fria mas sim a URSS que a perdeu” (Sá, 2014 p.26), perdida nas tentativas de se salvar, pelo que verificamos que o “princípio e o fim desse processo estão em Moscovo” (Gaspar, 2016 p.147). O seu colapso, a 25 de dezembro de 1991, encerra um capítulo único na história do século XX, e potencia o estabelecimento de uma nova ordem mundial, desta vez encabeçada pelos Estados Unidos que, com o desaparecimento do seu rival, se veem sozinhos na liderança internacional.

## **II. 5. Portugal, país euro-atlântico**

“Portugal tem interesse em reforçar as estruturas euro-atlânticas, nos planos bilateral e multilateral. Pelo seu posicionamento geográfico, pela sua tradição diplomática, pela relevância das comunidades portuguesa e luso-americana nos EUA mas também por necessitar do contrapeso norte-americano às tendências hegemónicas cíclicas, mais ou menos disfarçadas, de algumas potências europeias” (Brito, 2005 p.156).

### **A integração europeia**

Como tivemos oportunidade de analisar, o declínio do mundo bipolar tornou-se visível na década de 70, verificando-se do lado ocidental uma clara crise do *americanismo*, com os EUA a mostrarem cada vez mais dificuldade na resolução dos conflitos internacionais que, recorde-se, era um aspeto central na imagem que criaram deles próprios enquanto líderes mundiais, e a leste as vulnerabilidades da URSS, sobretudo ao nível económico. O contexto da crise da *détente* permite à CEE surgir “como o novo modelo para um sistema mundial moderno diferente” (Magone, 1998 p.125), enquanto organização não ancorada em nenhuma das superpotências. As Comunidades ganham relevância, erguendo-se como resposta às mutações do sistema internacional, pelo que a integração de Portugal deve ser analisada à luz desta conjuntura. Afinal, a consolidação da democracia portuguesa e a afirmação da opção europeia ocorreram num

período de grandes transformações e incertezas no palco internacional, do qual não se podem dissociar.

Ora, como vimos, a consolidação da democracia portuguesa, na passagem para o período constitucional, ocorre num momento peculiar para as relações internacionais. Enquanto Estados Unidos e União Soviética procuram adaptar-se ao ambiente internacional pós-desanuviamiento, Portugal dá os primeiros passos no sentido da afirmação da opção europeia. O primeiro sinal aparece logo em 1976, com a assinatura do Protocolo Financeiro, “prevendo uma ajuda económica para a superação das dificuldades da economia portuguesa” (Sá, 2015 pp.55-56), a par do Protocolo Adicional ao Acordo de Comércio Livre de 1976. Em setembro do mesmo ano, Portugal adere ao Conselho da Europa e assina a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, assinalando “a aceitação dos ideais democráticos pelo regime” (Telo, 2008 p.208). Um ano depois, o país formaliza o pedido de adesão às Comunidades, e a literatura mostra-nos que existe alguma discussão sobre “quem teve a primazia de propor a adesão à CEE como o grande projeto estratégico para o Portugal democrático” (Telo, 2008 p.205). Foi Mário Soares que, na qualidade de Primeiro-Ministro, apresentou o pedido a 28 de março de 1977, “na sequência de uma estratégia diplomática bem sucedida que removeu várias resistências e garantiu os apoios necessários, destacando-se neste âmbito a Comissão Europeia e a RFA” (Sá, 2015 p.56). Ademais, a 3 de maio de 1974, Mário Soares, que à data ocupava o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros, estabeleceu os primeiros contactos com a CEE, fomentando a esperança portuguesa de aprofundar os laços económicos com a organização, sobretudo através da “substituição do Acordo de Relações Especiais de 1972 por um acordo de associação com uma provisão prevendo a completa adesão” (Magone, 1998 p.135). Mas também é verdade que Francisco Sá Carneiro, em visita oficial a Bruxelas em setembro de 1974, se pronuncia publicamente sobre a necessidade da adesão de Portugal. No entanto, a lição mais importante a retirar é mesmo a vitória da opção europeia, com os dois principais líderes políticos portugueses a assumirem-se como europeístas e a desejarem o aprofundamento das relações entre Portugal e a CEE, embora o PCP, como seria de esperar, se opusesse à adesão, juntamente com o CDS, marcadamente eurocético.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Telo, António José 2008. *História Contemporânea de Portugal – do 25 de Abril à Atualidade – Vol. II*, Lisboa, Editorial Presença, p.205.



António José Telo (2008) descreve um dos pontos que dividem académicos e historiadores: o pedido de adesão à CEE traduz-se num momento de rutura ou de continuidade? Apesar da política “de costas voltadas” à Europa do período salazarista, a par do isolamento internacional de Portugal, a tradição portuguesa “era a de acompanhar os sistemas políticos prevaletentes na Europa Ocidental, com pequenas diferenças” (Telo, 1999 p.227), pelo que se pode entender mais o Estado Novo como uma rutura do que a prevalência do vetor europeu. E mesmo durante o Estado Novo, como vimos anteriormente, Portugal alinhou com a potência britânica ao integrar a EFTA, o clube “dos que não estão preparados para subscrever o Tratado de Roma” (Telo, 2008 p.206), por não incluir elementos de cedência de soberania. No fundo, a integração de Portugal na CEE tece uma linha de continuidade na política externa portuguesa se nos focarmos nos contactos mantidos com as instituições europeias ao longo das décadas, e apresenta-se como uma rutura com o passado por se tratar agora de uma adesão plena, com cedências, e sem reservas. É certo que existiu uma mudança estratégica, com a integração europeia a apresentar-se como o grande pilar do Portugal democrático, consolidando o “alinhamento de Portugal com a Europa Ocidental em todas as vertentes” (Telo, 2008 p.207) e contribuindo largamente como o motor da modernização do país.

A primeira versão da Constituição de 1976 não continha nenhuma referência à CEE e, em certa medida, “indicava uma direção alternativa em relação a ela” (Coutinho et al., 2006 p.89), num momento em que o processo de integração se focava essencialmente no vetor económico. Embora a grande maioria das elites políticas fosse favorável à integração de Portugal nas Comunidades, este desejo ainda não estava expresso no início do período constitucional. O conjunto que compunha a CEE à data “era um clube coeso e restrito dos Estados economicamente mais desenvolvidos da Europa” (Telo, 2008 p.207), gerido ainda sob os fundamentos da sua criação. Por isso, quando Portugal, a Espanha e a Grécia formalizam os seus pedidos de adesão quase simultaneamente, forma-se um dilema importante e que divide a CEE: ao recusar a adesão desses países, manter-se-ia a exclusividade dos países mais ricos; ao aceitar, este alargar-se-ia aos países do Sul da Europa, consideravelmente mais pobres. O dilema era semelhante ao que se passava em Portugal, na luta entre europeístas e eurocéticos, e a abertura do processo de integração a esses países concretizou-se num importante ponto de viragem na evolução da CEE.

O pedido apressado de Portugal para aderir à CEE, “antes da conclusão de qualquer estudo aprofundado sobre as consequências” (Telo, 2008 p.209), pode explicar-se pela previsão de que a Espanha fizesse o mesmo, o que acabou por acontecer poucos meses depois. Embora os casos da Grécia e de Portugal não apresentassem problemas relevantes, Espanha era um caso diferente. A sua economia e a sua dimensão não eram comparáveis à dos outros dois países, o que exigia negociações mais demoradas, sobretudo tendo em consideração a crise económica que se vivia na década de 70. O desejo português de separar as negociações, procurando evitar atrasos na adesão formal, não foi concretizado, e os pedidos dos Estados ibéricos acabaram mesmo por ser analisados conjuntamente, com a Grécia a concretizar a sua entrada cinco anos antes, em 1981. Importa referir que a CEE teve um papel fundamental na “transição democrática das novas democracias do Sul da Europa, Grécia, Espanha e Portugal” (Magone, 1998 pp.131-132), impondo desde cedo a democracia parlamentar como condição necessária à adesão, que Portugal não satisfazia até 1974. Assim, o contraste entre o período do Estado Novo e o período posterior à revolução é evidente. Se o regime salazarista se centrou no passado e no presente, com grande ênfase no império colonial, o 25 de abril trouxe uma orientação para o futuro e o foco na Europa. Verificamos uma verdadeira “transição de uma orientação espaço-temporal de *status quo* para uma orientação para o futuro arriscada, que implicava a integração completa na entidade política europeia” (Magone, 1998 p.133).

No imediato pós-revolução, as opções estratégicas do país não eram claras, pelo que apenas com o estabelecimento do Governo de Mário Soares se compreendeu a nova orientação da política externa portuguesa. O futuro incerto de Portugal era um entrave ao aprofundamento das relações com a CEE, mas quando o fim do PREC se avistava, encorajado também pela vitória do PS nas eleições de abril de 1975 e mais tarde pela confiança no Grupo dos 9, o Conselho Europeu conclui que a CEE estava pronta para dar início às discussões sobre o estreitamento das relações económico-financeiras com o país, recordando que apenas poderiam “apoiar uma democracia de natureza pluralista” (Magone, 1998 p.137). As relações entre Portugal e a CEE tornaram-se visivelmente mais fáceis depois do 25 de novembro, que parecia ditar o princípio do fim da instabilidade e incerteza que reinavam no país. A globalização, que surge essencialmente na segunda metade do século XX, “conduziu a uma transformação do Estado-Providência num Estado competitivo que deve criar uma economia menos rígida para as empresas”

(Magone, 1998 p.124), de modo a que estas possam competir a nível internacional. Ora, o Portugal do Estado Novo não podia estar mais longe deste objetivo e, embora o país tenha estabilizado em termos políticos com a tomada de posse do I Governo Constitucional, o período revolucionário deixara estragos na economia, particularmente no setor industrial, e a proximidade às Comunidades permitiu atenuar a crise que se vivia, com perspetivas animadoras quanto à integração de Portugal nos planos de desenvolvimento e fundos europeus.

As negociações oficiais entre Portugal e a CEE têm início a 17 de outubro de 1978, no Luxemburgo e, em dezembro do ano seguinte, foram revistos o Acordo de Comércio Livre e o protocolo adicional do mesmo. Essencialmente, o “período de negociações até 1986 pode ser visto, *post facto*, como um importante espaço de tempo para a consolidação das ainda frágeis estruturas democráticas e para a superação das formas de comportamento patrimoniais herdadas do regime autoritário” (Magone, 1998 p.157). A 3 de dezembro de 1980, assina-se um acordo de ajuda pré-adesão, com o propósito de impulsionar a modernização da economia portuguesa, que se revelou de extrema importância para reverter a crise que o país atravessava. No período compreendido entre o pedido de adesão, em 1977, e a entrada na CEE em 1986, Portugal beneficiou de várias ajudas monetárias que lhe permitiram, além de recuperar economicamente, consolidar a sua democracia e preparar-se para a conjuntura da integração.<sup>119</sup> Apesar de ter perdido a batalha da separação das negociações da adesão espanhola, Portugal conseguiu uma pequena vitória diplomática, assinando o tratado de adesão na manhã de 12 de junho de 1985, horas antes da Espanha, “mantendo o simbolismo das negociações, que tinham sido independentes em termos formais, mas efetivamente unidas e solidárias por decisão de Bruxelas” (Telo, 2008 p.216). No mesmo ano foi assinado o Ato Único Europeu (AUE), que alterou pela primeira vez o tratado original da CEE, e abriu caminho à institucionalização do Mercado Único.

Ao aderir formalmente à CEE, Portugal adotou “um modelo de economia de mercado concorrencial” (Coutinho et al., 2006 p.105), que obrigava a alterações na Constituição de 1976. Não houve, no entanto, necessidade de reformular a Constituição logo após a entrada nas Comunidades, uma vez que a primeira revisão constitucional se

---

<sup>119</sup> Magone, José 1998. A integração europeia e a construção da democracia portuguesa, *Penélope*, 18, p.140.

antecipou à formalização. Esta data de 1982,<sup>120</sup> e já havia preparado “o caminho da adesão às Comunidades Europeias, afastando normas e princípios constitucionais que poderiam, eventualmente, constituir um obstáculo à integração nas Comunidades Europeias” (Coutinho et al., 2006 p.90). O Conselho da Revolução, criado em 1975, foi finalmente extinto e substituído por novos órgãos. A segunda revisão constitucional teve lugar em 1989,<sup>121</sup> acabando por mostrar novas necessidades que se pensava que a primeira revisão havia coberto, como a reformulação de matérias de organização económica, “afastando-a definitivamente de uma lógica socialista” (Coutinho et al., 2006 p.91). Esta revisão é, também, centrada no vetor económico, embora não deixe de realçar compromissos de Portugal quanto à identidade europeia e à defesa da paz.<sup>122</sup> A evolução do processo de integração, dotado de complexidade, gerou pressões internas no sentido de modificar o texto constitucional de modo a que este se enquadrasse melhor no novo contexto. A questão das competências das Comunidades, como a natureza intergovernamental da tomada de decisão, suscitou esta necessidade. Assim, a Constituição portuguesa adaptou-se à presença de Portugal nas Comunidades, mesmo antes da adesão formal do país em 1986, acompanhando a dinâmica de integração europeia, sendo importante destacar “a natureza singular da rápida evolução da UE, que já em 1986 tinha, com nitidez, ultrapassado o estágio de mera organização internacional” (Coutinho et al., 2006 p.86).

### **Do mar e da terra**

Porém, apesar do pedido de adesão à CEE, autores como Nuno Severiano Teixeira (1995), entendem que, entre 1976 e 1986, existiu na política externa portuguesa um predomínio do tradicional atlantismo, o que contribuiu para a estabilização do país, a nível interno e externo, em parte graças à importância atribuída pelos norte-americanos à Base das Lajes.<sup>123</sup> Assim, o vetor atlântico contribuiu duplamente para a redefinição da política externa portuguesa no contexto democrático, consolidando internamente a democracia e servindo como elemento de continuidade portuguesa na adaptação à opção

---

<sup>120</sup> Diário da República n.º 227/1982, Série I de 1982-09-30, da Assembleia da República.

<sup>121</sup> Diário da República n.º 155/1989, 1º Suplemento, Série I de 1989-07-08, da Assembleia da República.

<sup>122</sup> Coutinho, Francisco Pereira, Guedes, Armando Marques 2006. O Processo de Integração Europeia e a Constituição Portuguesa, *Nação e Defesa*, Nº115 – 3ª série, p.91.

<sup>123</sup> As facilidades nos Açores, objeto de acordo bilateral entre Portugal e os EUA desde a primeira metade do século XX, são estendidas até 1991, trazendo benefícios nos setores económico e militar para Portugal. Teixeira, Nuno Severiano 1995. Portugal e a NATO: 1949-1989, *Análise Social*, vol.xxx (133), p.817.

européia.<sup>124</sup> Trata-se, no fundo, de uma tentativa de Portugal “revalorizar e potenciar a posição atlântica e as relações pós-coloniais” (Teixeira, 2004b p.116), por forma a reforçar a sua posição na Europa.

Entendemos que a “evolução histórica da política externa portuguesa pode ser interpretada à luz do dilema entre a dupla vocação atlântica e europeia de Portugal” (Pereira, 2007 p.109). A condição geográfica de Portugal, que possui apenas uma fronteira terrestre, teve sempre um enorme impacto na sua política externa, uma vez que obrigou o país a viver “sob um equilíbrio geopolítico instável entre o continente e o mar” (Pereira, 2007 p.109), moldando as suas visões estratégicas, como vimos anteriormente com os modelos de inserção internacional. A sua localização também lhe trouxe vantagens, de entre as quais a possibilidade de constituir uma ponte de ligação e comunicação marítima, bem como servir de ponto de controlo dos grandes acessos ao continente europeu. Neste sentido, o processo de consolidação da democracia em Portugal fez com que desaparecesse o modelo de inserção internacional que vigorava desde há cinco séculos, que tendia a afastar-se do continente europeu e a aliar-se à grande potência atlântica. A grande alteração suscitada pela democratização foi, precisamente, a europeização da política externa portuguesa, e é esta a opção estratégica que provoca a alteração do modelo. O fim do Estado Novo traduziu-se no fim da lógica antagónica de “Europa vs. Atlântico”, passando estes vetores a ser complementares. Verifica-se que, após 1976, “ser atlântico pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico” (Pereira, 2007 p.111), ou seja, Portugal reforça a sua posição nos centros de decisão europeus devido ao seu lugar no Atlântico, que por sua vez é influenciado pelo papel português na Europa. A novidade da opção europeia traduz-se numa inversão das prioridades da política externa portuguesa, com o vetor europeu a sobrepor-se ao vetor atlântico, consolidada com a adesão de Portugal à CEE. Existe, assim, uma dupla visão portuguesa no horizonte da entrada nas Comunidades: por um lado, o país mostra-se prudente e olha a Europa com cautela, fruto do seu passado e da sua condição periférica e, por outro, percebe uma “uma Europa mais integrada, mais próspera, com uma política mais unificada, mais política de defesa e segurança e mais impacto no mundo contemporâneo” (Pereira, 2007 p.111), o que pesa nos interesses estratégicos portugueses. A geopolítica portuguesa passa então a estar

---

<sup>124</sup> As relações externas de Portugal neste período resumem-se à busca de “um novo paradigma de relação com o mundo, que passa no essencial pela adesão às comunidades” (Telo, 2008 p.147), e após esse período e até à atualidade o contexto é essencialmente o da adesão à CEE e inserção na Europa.

subordinada a uma dupla realidade, composta pela vertente europeia, na afirmação da CEE, e pela vertente atlântica, vetor de compensação e garante da segurança portuguesa, através do relacionamento bilateral com os EUA e a integração de Portugal na NATO. Passa a ser do interesse português a articulação entre estes dois vetores, “por forma a impedir que Portugal fique reduzido à sua condição periférica e encurralado no extremo sudoeste da Europa” (Pereira, 2007 p.112). Apesar da crescente valorização do quadro europeu, Portugal não ficou por ele limitado, assumindo-se como país euro-atlântico desde o início do período constitucional, e reconhecendo as suas múltiplas fronteiras. Se a sua geografia política e económica é europeia, a geografia de segurança e defesa é atlântica, não esquecendo a fronteira identitária que liga Portugal aos países lusófonos. Assim, o Portugal democrático reunia as condições necessárias para utilizar elementos característicos a seu favor, nomeadamente a língua portuguesa, o mar e a sua vocação universalista. A valorização de vários vetores e instituições, como a NATO, a CEE e a CPLP, reforça a posição internacional de Portugal e “não o torna refém de uma única hierarquia de potências” (Pereira, 2007 p.114), de que facilmente poderia ser vítima.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Pereira, Rui 2007. A Vertente Europeia-Continental e a Vertente Atlântico-Global na Política Externa Portuguesa, *Nação e Defesa*, N.º 116 – 3.ª Série, p.113-114.

### III – Estudo de caso: os Açores e o relacionamento luso-americano entre o período constitucional português e o fim da Guerra Fria

#### III. 1. Da desconfiança à amizade

“Os primeiros anos da década de 1950 confirmam que os EUA estavam a deixar de ser meros *amigos dos nossos amigos*, numa referência clara à estratégia de aproximação de Washington a Lisboa pela mão do Reino Unido, a partir de 1943, para se tornarem *aliados* com direitos e com deveres” (Marcos, 2011 p.295).

#### Os Açores como vínculo entre Portugal e os Estados Unidos

O estudo de caso escolhido para esta investigação foi o processo negocial entre Portugal e os EUA em matéria de cooperação e defesa, com destaque para a ocupação da Base das Lajes pelos norte-americanos, baseada na documentação dos arquivos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. O acordo bilateral luso-americano de 1951 sofreu várias revisões ao longo da segunda metade do século, simultaneamente reforçando os laços entre os países e expondo, por um lado, as necessidades dos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria e, por outro, as estratégias diplomáticas portuguesas e o fenómeno de *bandwagoning*. Para o período selecionado, 1976-1989, realçam-se as renegociações de 1979, que concedem a Portugal importantes ajudas financeiras, e as renegociações de 1983/1984, cujas contrapartidas se focam essencialmente no apoio às Forças Armadas Portuguesas.

Os anos que separam a entrada em vigor dos acordos mostram-nos dois momentos distintos no contexto internacional e na consolidação da democracia portuguesa. Como analisamos no capítulo II, em 1979 a *détente* entrara numa grave crise, praticamente desfeita com a invasão soviética do Afeganistão, e Portugal encontrava-se numa fase de ajustamento à sua nova posição na Europa. Já em meados da década de 80, a Guerra Fria tomava um rumo diferente, com a ascensão de Gorbachev e as novas políticas de cooperação entre as superpotências, e Portugal contava já com uma revisão constitucional e a adesão às Comunidades. As negociações luso-americanas ocorridas entre 1979 e 1983 foram as mais intensas no período de análise da presente investigação, e permitem desenhar algumas conclusões acerca da influência da superpotência ocidental em Portugal

nos anos finais da Guerra Fria. Pretende-se compreender as motivações portuguesas e a forma como Portugal se posicionou ao longo do processo negocial, e não uma explicação e descrição de conteúdo dos vários acordos e revisões concretizados entre Portugal e Estados Unidos. Neste sentido, o objetivo da análise deste estudo de caso é uma tentativa de compreensão das estratégias diplomáticas e negociais de Portugal, face a um aliado mais poderoso, o líder do mundo ocidental.

Como vimos aquando da análise da política externa do Estado Novo, Portugal assumiu uma posição de neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial, embora tenha alinhado em alguns momentos com os Aliados.<sup>126</sup> Os Açores revelaram-se verdadeiramente essenciais, “ponto de encontro ideal, de gestação e concretização de um verdadeiro eixo transatlântico de cooperação” (Bradford, 2010 p.85), começando a formar-se como o que viria a ser o grande pilar do relacionamento luso-americano. Durante o conflito, a posição geoestratégica dos Açores foi de extrema importância para os Aliados, em particular para a Inglaterra e os Estados Unidos, que começavam claramente a procurar a projeção do seu poder, tendência que se manteria nas décadas seguintes. A partir de 1944 e até aos dias de hoje, “a presença militar estrangeira obedeceu principalmente a preocupações de projeção de poder global por parte dos EUA, nomeadamente na sua dimensão aérea e no eixo EUA-Mediterrâneo-Médio Oriente” (Telo, 2010 p.61). As especificidades do arquipélago, com destaque para a Base das Lajes, foram cruciais no decorrer da Guerra, desde o abastecimento de aviões, à concretização de pontes aéreas – “a primeira da história da humanidade numa escala intercontinental” (Telo, 2010 p.55) – e até mesmo às missões antissubmarinos de combate às potências do Eixo. As bases haviam sido cedidas aos Estados Unidos em 1943, até então parcialmente ocupadas pela potência britânica. A Inglaterra, em jeito de estratégias de negação e preempção,<sup>127</sup> invocara a secular aliança luso-britânica para poder aceder às facilidades em tempo de guerra.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> “Como os Aliados obtiveram tudo o que desejavam de realmente importante de Portugal sem ser necessário provocar a beligerância, como foi o caso da aceitação das regras da guerra económica, das bases nos Açores e do embargo do volfrâmio, a neutralidade nacional manteve-se até ao final” (Telo, 2000b p.84).

<sup>127</sup> Estratégias de negação referem-se àquelas que negam a posse de algo a um rival. No caso do Reino Unido, os Açores “eram um ponto acessório” (Telo, 2010 p.43) de que estes se serviam, para impedir que outros o fizessem. Quanto às estratégias de preempção, estas remetem para um movimento de antecipação face aos outros atores. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, o desinteresse do Reino Unido pelos Açores foi proporcional ao crescente desejo norte-americano de aí se estabelecer, tendo a potência britânica facilitado os acordos.

<sup>128</sup> “Em 17 de agosto de 1943, sob invocação da Aliança Luso-Britânica, foi autorizada, em acordo por troca de notas, a concessão ao Reino Unido de certas facilidades nos Açores, durante o tempo de guerra, as



Em 1944, os EUA emitem um pedido para estabelecer uma base aérea em Santa Maria. Estabelece-se, em novembro desse ano, um acordo trilateral (Portugal/Reino Unido e Portugal/EUA) onde se previa a participação direta de forças portuguesas para a libertação de Timor, bem como uma indireta, ao conceder aos Estados Unidos facilidades para uma base aérea desejada, de forma a facilitar a deslocação das suas forças para o Pacífico. Embora tradicionalmente relutante em permitir a presença de forças estrangeiras no seu território, Portugal acaba por fazer algumas concessões mediante a apresentação de diversas vantagens políticas, das quais se destacam o apoio e reconhecimento do regime salazarista, concessões económicas benéficas para o país, a garantia da não interferência norte-americana em matéria colonial e, mais tarde, em 1949, a entrada de Portugal na NATO enquanto membro fundador,<sup>129</sup> sendo o único Estado não democrático convidado para integrar a organização. Era claro o interesse norte-americano em estreitar relações com Portugal, e o aval da potência britânica, que “recordava da forma mais suave possível que só os EUA podiam oferecer um apoio crível” (Telo, 2006 p.52) em matéria de defesa, foi importante para permitir a Portugal desenvolver laços bilaterais com os Estados Unidos, sabendo que não perderia o apoio da Inglaterra.

A projeção de poder de Portugal na cena internacional “situa-se principalmente na capacidade de posicionamento no choque das estratégias globais conflituais dos grandes poderes” (Telo, 2010 p.58). Assim, durante a Segunda Guerra Mundial e na passagem para a Guerra Fria, apesar da intensificação das relações com os EUA relativamente ao arquipélago dos Açores, a Inglaterra teve sempre um papel crucial, quer enquanto ator interessado quer enquanto negociador/intermediário. Eis que a 30 de maio de 1946 volta a celebrar-se novo acordo trilateral envolvendo Portugal, o Reino Unido e os EUA, desta vez no contexto do pós-guerra e incluindo concessões feitas em tempo de paz. A 2 de fevereiro de 1948 celebra-se mais um acordo, por troca de notas, focado na concessão de facilidades nos Açores aos Estados Unidos. Este acordo estabelecia que o Governo português continuaria a ceder facilidades de trânsito da aviação norte-americana através das Lajes, sendo que tal se afigurava vantajoso para a própria segurança da Europa e consolidação da paz mundial, na ameaça iminente do eclodir das tensões entre Estados Unidos e União Soviética. Esta concessão previa um período de três anos, com

---

quais foram especificadas em outros acordos”. Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Aspetos Jurídicos da Presença de Forças Americanas nos Açores, de 7 de dezembro de 1979, VFP152, MNE.

<sup>129</sup> A entrada de Portugal na NATO “concluiu um dos períodos mais importantes da história do relacionamento luso-americano” (Sá, 2016 p.439).

possibilidade de prorrogação, não impedindo a continuidade das concessões feitas ao aliado britânico.<sup>130</sup> A utilização das Lajes não pressupunha um pagamento por parte dos Estados Unidos, que se comprometiam, no entanto, a facilitar o treino das forças portuguesas e a disponibilizar material tido como indispensável,<sup>131</sup> abrindo um precedente importante para compreender o desenrolar das negociações ao longo das décadas posteriores. Esta importante fase das relações luso-americanas antecede a assinatura do Tratado de Washington, que fez nascer a NATO, em abril de 1949. Importa notar que, nos acordos para a concessão de facilidades nos Açores, estas são sempre limitadas pela referência expressa dos objetivos norte-americanos – como, por exemplo, a deslocação das suas forças para o palco de guerra no Pacífico. Assim, qualquer utilização das facilidades que ultrapassasse os objetivos expressamente indicados nos acordos só seria legítima mediante a conclusão de um novo acordo complementar.

### **O acordo de 1951**

A 2 de dezembro de 1951 estava terminado o primeiro período de vigência do acordo estabelecido em 1948. Nesse mesmo ano, em janeiro, celebrou-se um outro acordo de auxílio mútuo no campo da defesa entre Portugal e os EUA,<sup>132</sup> que não se relacionava com os Açores mas sim com a prestação de assistência militar. Invocava-se já o Tratado do Atlântico Norte, remetendo para a obrigação ao auxílio coletivo, e assegurava-se que a celebração de um acordo semelhante entre os EUA e outro membro da NATO traria benefícios militares a Portugal.<sup>133</sup> É este o contexto que conduz a 6 de setembro de 1951, data de formalização do Acordo de Defesa luso-americano que visa especificamente a concessão de facilidades no arquipélago açoriano, revogando o acordo de 1948. Este importante acordo cruza diversos e delicados planos, como as cláusulas que remetem para

---

<sup>130</sup> “O Governo português reserva-se o direito de conceder ao Governo britânico facilidades de trânsito análogas às constantes deste Acordo”. Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Aspetos Jurídicos da Presença de Forças Americanas nos Açores, de 7 de dezembro de 1979, VFP152, MNE.

<sup>131</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Aspetos Jurídicos da Presença de Forças Americanas nos Açores, de 7 de dezembro de 1979, VFP152, MNE.

<sup>132</sup> Assinado a 5 de janeiro de 1951 e aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38530. Diário do Governo n.º 246/1951, Série I de 1951-11-24, do Ministério dos Negócios Estrangeiros - Direcção-Geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna.

<sup>133</sup> Estabeleceu-se que “cada Governo porá ou continuará a pôr à disposição do outro, ou a favor de quaisquer outros Governos, o equipamento, materiais, serviços ou outro auxílio militar que sejam acordados”. Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Aspetos Jurídicos da Presença de Forças Americanas nos Açores, de 7 de dezembro de 1979, VFP152, MNE.

a NATO e as que remetem para o relacionamento bilateral, bem como questões de tempo de paz e tempo de guerra. Este acordo traduziu-se numa viragem na política externa portuguesa e no relacionamento com os Estados Unidos, apresentando-se como a base das negociações que trataremos adiante. Formalmente, é um acordo bilateral entre Portugal e os Estados Unidos, mas a integração no plano do sistema de defesa da NATO ofereceu “o enquadramento político-jurídico, bem como a justificação para a opinião pública, que tanto preocupava Salazar” (Sá, 2016 pp.446-447). O acordo estava, portanto, em harmonia com o disposto no Tratado da Aliança, nomeadamente no que respeita aos seus artigos 3º<sup>134</sup> e 5º<sup>135</sup>, sobretudo pela manutenção do principal objetivo de assegurar a defesa da região do Atlântico Norte. A ligação entre o acordo bilateral e a NATO é clara, sendo que a permanência do Tratado do Atlântico Norte se apresentava como condição necessária para a manutenção do acordo bilateral de defesa luso-americano:

“O Governo português concede ao Governo dos Estados Unidos, em caso de guerra na qual estejam envolvidos durante a vigência do Tratado do Atlântico Norte e no quadro e em virtude das responsabilidades assumidas no mesmo, o uso de facilidades nos Açores, conforme forem descritas nos arranjos técnicos a concluir pelos Ministros da Defesa dos dois Governos” (Artigo 1º do Acordo de Defesa Luso-Americano de 1951).<sup>136</sup>

Esta é a primeira grande consequência da ligação entre o Acordo de Defesa e o Tratado do Atlântico Norte: o primeiro está condicionado pelo segundo. Assim, a dissolução do Tratado ou a saída de Portugal e/ou dos EUA da NATO resultaria no término do acordo de defesa bilateral. Esta condição não é apenas temporal, manifestando-se também no alcance do acordo, cujos objetivos deveriam coincidir com

---

<sup>134</sup> “A fim de atingir mais eficazmente os fins deste Tratado, as Partes, tanto individualmente como em conjunto, manterão e desenvolverão, de maneira contínua e efetiva, pelos seus próprios meios e mediante mútuo auxílio, a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado” (Artigo 3º da NATO).

<sup>135</sup> “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais” (Artigo 5º da NATO).

<sup>136</sup> Diário do Governo n.º 136/1952, Série I de 1952-06-20 do Ministério dos Negócios Estrangeiros - Direcção-Geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna.

os da NATO. O uso de facilidades que não estivesse diretamente ligado à defesa comum só seria possível através de um acordo *ad hoc* entre Portugal e os EUA.<sup>137</sup> As obrigações do artigo 5º da NATO, que remetem para a defesa conjunta dos Estados, são geograficamente limitadas pelo artigo 6º do mesmo Tratado, que determina que estas se destinam à defesa da Europa e da América do Norte.<sup>138</sup> Por este motivo, verificou-se que a concessão de facilidades nos Açores nestes termos não abrangia totalmente os interesses portugueses, a não ser que estes se limitassem à área geográfica demarcada pela NATO, e limitava a ação dos norte-americanos. O trânsito de aviões americanos pelas Lajes, se realizado com destino a um país externo à Aliança, obrigaria ao consentimento prévio de Portugal, mesmo que a operação se realizasse em tempos de paz. O mesmo aconteceria caso o objetivo fosse a intervenção americana fora da área delimitada pela NATO, ainda que se tratasse de uma forma de proteger os seus interesses. É esta a lógica por detrás do artigo 6º do Acordo de Defesa, cujos termos determinam que “continua a ser permitido o trânsito de aviões militares americanos pelo aeródromo das Lajes” (Artigo 6º do Acordo de Defesa Luso-Americano de 1951). É uma nota importante, uma vez que o relacionamento luso-americano ganha força ao expandir o âmbito do Acordo e, embora as facilidades nos Açores pudessem vir a ser utilizadas por outros membros da NATO em caso de guerra, determina-se que as condições seriam obrigatoriamente determinadas por acordo luso-americano. A Base das Lajes poderia vir a ser usada para exercícios de treino de forças da NATO, multinacionais, não se limitando apenas às forças luso-americanas, uso este que implicaria também um acordo prévio entre as autoridades portuguesas e americanas.

Como vimos, o acordo estabelecido entre Portugal e os Estados Unidos conta com várias “cláusulas NATO”, cuja novidade é acompanhada de dúvidas quanto ao seu valor jurídico. Não fazendo a NATO parte do acordo bilateral, pode exigir benefícios? Tem legitimidade para intervir? Atendendo ao Acordo de Defesa, compreende-se que Portugal procurou afastar o envolvimento da NATO na utilização das Lajes pelos norte-americanos, posição evidente na necessidade de se realizarem arranjos entre as duas autoridades para a concessão externa das facilidades nos Açores. A cedência de

---

<sup>137</sup> “(...) as facilidades previstas no acordo de defesa foram concedidas em função da defesa comum determinada pelo Tratado do Atlântico Norte, de modo que o uso das facilidades que não seja efetuado para assegurar essa defesa comum exorbita inequivocamente o quadro das obrigações assumidas pelas duas Partes”. Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Aspetos Jurídicos da Presença de Forças Americanas nos Açores, de 7 de dezembro de 1979, VFP152, MNE.

<sup>138</sup> Bem como de territórios sob jurisdição dos Estados-membros.

facilidades nos Açores, em tempo de paz, “era a maior contribuição que Portugal podia fazer para a Aliança Atlântica” (Marcos, 2011 p.78), uma vez que as Lajes eram essenciais para a defesa da Europa em caso de ataque soviético. Neste sentido, os Estados Unidos procuraram escudar-se através da NATO, de modo a que a sua presença no arquipélago açoriano não fosse limitada ao período de guerra, servindo-se da necessidade da defesa dos valores ocidentais. Já Portugal, logo aquando da adesão à Aliança Atlântica, “fez questão de ressaltar que a participação de Portugal na Aliança não poderia implicar o estabelecimento de bases desde o tempo de paz” (Marcos, 2011 p.77), a não ser que este uso fosse acordado bilateralmente, o relacionamento de eleição de Salazar. Assim, Portugal procurava afastar o envolvimento da NATO na delicada questão da utilização das Lajes em tempo de paz, que certamente não lhe traria vantagens tão recompensadoras com as de um arranjo especial com os Estados Unidos. Não obstante, a NATO detinha o direito a pronunciar-se sobre este acordo, recomendando medidas a serem tomadas para aplicar os princípios do auxílio mútuo e da assistência em caso de ataque armado. Em suma, a NATO não poderia verdadeiramente intervir no equilíbrio negocial luso-americano, que por si só já refletia os interesses da Aliança, comuns tanto a Portugal como aos Estados Unidos.

### **III. 2. A Base das Lajes e a Guerra Fria**

“O quadro geral da Guerra Fria ajudou muito às sucessivas renovações do acordo sobre a Base das Lajes, mas o certo é que nem mesmo com o fim do conflito Leste/Oeste se assistiu ao fim do interesse norte-americano pelos Açores, que não nasceu com ele” (Ferreira, 2011 p.101).

#### **Ciclo de renovações**

O sistema de segurança internacional composto pelo bloco ocidental, assente nos pilares europeu e norte-americano, concedia a Portugal um importante papel de articulador. O valor estratégico dos Açores, “peça essencial da engrenagem que sustenta a atuação diplomática e negocial de Portugal enquanto Estado de vocação atlântica” (Bradford, 2010 p.83), vai ganhando peso tanto no quadro multilateral como no relacionamento luso-americano. Estava, aliás, prevista a construção de novas instalações

e melhorias nos Açores, com prazo de execução a 1 de setembro de 1956, compromisso enquadrado no plano da Aliança Atlântica. Acontece que a atividade diplomática em torno da Base das Lajes foi desenvolvida por meio de prorrogações, o que explica a extensão deste prazo para 31 de dezembro de 1962, situação que se vai revelar constante ao longo do processo negocial. Contrariamente aos desejos de Salazar de ver os EUA fora dos Açores em tempos de paz, os norte-americanos foram capazes de prolongar a sua estadia no arquipélago interminavelmente. Durante as negociações para a renovação da utilização da Base das Lajes em 1957, “Salazar dirá ao embaixador dos EUA que «quereria ver as forças dos EUA fora dos Açores em tempo de paz», dado que não tinha esquecido o que Sulberger havia escrito no *The New York Times* em 1949, segundo o qual os EUA estabelecer-se-iam permanentemente nos Açores numa base temporária!” (Ferreira, 2010 p.69). É certo que “toda a história das negociações para a renovação das facilidades aos norte-americanos nos Açores em 1957, em 1962, em 1969, em 1979, em 1984 e em 1995 é a história da permanência desses na Base das Lajes praticamente nos termos que as autoridades dos EUA pretendem” (Ferreira, 2010 p.70).

Em 1962, o Governo português autorizou o estacionamento americano nas Lajes e o seu uso no período correspondente às negociações, uma estratégia de Salazar para assegurar o apoio americano na manutenção do império colonial. Como notou Antunes (1991), as visões de Kennedy e Salazar chocavam e criavam um clima de tensão no relacionamento luso-americano, mas Salazar soube usar o trunfo das Lajes de forma astuta, rejeitando todas as pressões internacionais no sentido da descolonização. As prorrogações sucederam-se, definindo-se por troca de notas, a 9 de dezembro de 1971, um novo período de cinco anos a contar de 3 de fevereiro de 1969 para a utilização das Lajes pelos norte-americanos. A condição era que as forças americanas deveriam evacuar caso se verificasse um resultado negativo das negociações acerca da renovação das facilidades, o que poderia acontecer seis meses depois de terminar o prazo de cinco anos. “A evacuação, porém, não extingue a concessão das facilidades nos Açores”, considerando-se apenas terminada a fase da direção norte-americana.<sup>139</sup>

Em fevereiro de 1974, terminou o prazo previsto na troca de notas de 1971, podendo a qualquer momento Portugal declarar um resultado negativo do processo negocial e obrigar os norte-americanos a iniciarem a evacuação. Como tivemos

---

<sup>139</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Aspetos Jurídicos da Presença de Forças Americanas nos Açores, de 7 de dezembro de 1979, VFP152, MNE.

oportunidade de analisar no Capítulo II, os EUA tiveram um papel fundamental no processo de transição para a democracia portuguesa. O contexto de crise da *détente* e consequente aumento da ameaça soviética aumentavam a relevância dos Açores, pelo que era essencial que os norte-americanos renovassem as condições da sua presença. Esta nunca careceu de título ou legalidade, e acabou por ser novamente prorrogada a 18 de junho de 1979,<sup>140</sup> autorizando-se a utilização das facilidades nas Lajes por parte dos norte-americanos por um período de nove anos, a contar desde 4 de fevereiro de 1974. Pela mesma lógica, se, findo este período, as negociações apresentassem um resultado negativo, iniciar-se-ia o prazo de evacuação. A preparação das Lajes tornava-se numa “nova ‘obra de Santa Engrácia’, cujo prolongamento no tempo tem justificado a presença americana nos Açores em tempo de paz”,<sup>141</sup> estratégia geralmente bem-sucedida pelos Estados Unidos. Mesmo após uma possível evacuação, as facilidades poderiam ser usadas em tempo de guerra, desde que se encontrasse em vigência o Tratado do Atlântico Norte, e em algumas circunstâncias em tempo de paz, como para auxílio ao Governo português, embora o pessoal americano ficasse sob direção portuguesa. Em situação de evacuação, estabeleceu-se que Portugal continuaria a permitir o trânsito de aviões americanos pelas Lajes se estes se enquadrassem em missões da NATO, o que nos mostra que o seu enquadramento no quadro da Aliança acabou por beneficiar os norte-americanos. Os Estados Unidos reservavam-se ainda o direito de se retirarem unilateralmente do acordo, “antes mesmo que ocorra a eventual dissolução do Tratado do Atlântico Norte”,<sup>142</sup> não existindo uma cláusula bilateral de renúncia.

### **O Sismo dos Açores**

A 1 de janeiro de 1980, um sismo com magnitude de 7.2 na escala de Richter atingiu os Açores, tirando a vida a cerca de 70 pessoas e deixando centenas feridas e, de acordo com as informações do Governo Regional dos Açores, mais de vinte mil pessoas ficaram desalojadas. Este sismo ocorreu num período conturbado e marcado por incertezas políticas e transição de poder interno, à luz das mudanças da consolidação

---

<sup>140</sup> Diário da República n.º 193/1979, Série I de 1979-22-08 do Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direção-Geral dos Negócios Políticos.

<sup>141</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Aspetos Jurídicos da Presença de Forças Americanas nos Açores, de 7 de dezembro de 1979, VFP152, MNE.

<sup>142</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Aspetos Jurídicos da Presença de Forças Americanas nos Açores, de 7 de dezembro de 1979, VFP152, MNE.

democrática, testando a força do relacionamento luso-americano e a determinação dos Estados Unidos em apoiarem o arquipélago açoriano. No sentido de prestar apoio imediato,<sup>143</sup> os EUA anunciaram, a 3 de janeiro, através da *Agency for International Development* (AID), a chegada de mantimentos para auxílio às vítimas do sismo, após pedido de assistência por parte de Portugal. A AID tinha já enviado o seu representante em Lisboa aos Açores para avaliar os danos na ilha mais afetada, a Terceira, que apresentava destruição de cerca de 70% das habitações. Os 1600 membros das forças armadas americanas nas Lajes encontravam-se também a apoiar o trabalho que começava a ser feito. O embaixador americano, Richard Bloomfield, declarou que se deparavam com um verdadeiro desastre e anunciou que se providenciariam a Portugal vinte cinco mil dólares como fundo de emergência. As publicações da imprensa finda a primeira semana após o sismo destacaram também o auxílio da CEE de cento e quarenta e quatro mil dólares para apoio aos Açores, concedidos pela Comissão do Mercado Comum. Esta ajuda destinava-se ao fornecimento de bens essenciais para as populações afetadas e para o setor da construção civil. Também a UNESCO colaboraria para a restauração de alguns edifícios históricos nos Açores, numa demonstração de solidariedade da comunidade internacional.

O Presidente da Assembleia Regional dos Açores, Álvaro Monjardino, não tardou a planear a sua visita aos Estados Unidos, com o objetivo de promover uma angariação de fundos e apoios para a reconstrução do arquipélago junto das comunidades luso-americanas, bem como das luso-canadianas.<sup>144</sup> Atentar na resposta norte-americana ao sismo de 1980 é relevante porque nos indica que a ligação entre os Estados Unidos e os Açores se manteve coesa, um relacionamento histórico que “não tem paralelo noutros pontos do país e não pode ser esquecido, quando se analisa o estado presente ou o futuro do relacionamento bilateral” (Bradford, 2010 p.82). Duas semanas decorridas, circulavam já na imprensa artigos sobre a emigração açoriana para os Estados Unidos,<sup>145</sup> um dos aspetos-chave do relacionamento luso-americano, bem como sobre os apoios financeiros

---

<sup>143</sup> “Within hours of the shock, the U.S. began providing assistance, the total value of which now exceeds \$650,000”. Carta de J. Brian Atwood, *Assistant Secretary of State for Congressional Relations*, para Edward P. Beard, *Member of the U.S. House of Representatives*, de 28 de fevereiro de 1980, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

<sup>144</sup> Memorando manuscrito proveniente da Região Autónoma dos Açores e dirigido ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, de 10 de janeiro de 1980, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

<sup>145</sup> Nomeadamente, o artigo do jornal Açoriano Oriental intitulado “Senador Norte-Americano Propõe Emigração Para Duas Mil Famílias Desalojadas”, de 16 de janeiro de 1980, S16, A18, PO1, N°91449.



para as famílias que ficaram desalojadas na sequência do sismo. O Senado não fica indiferente, com duas importantes propostas a surgir por parte dos Senadores Lincoln Chafee e Claiborn Pell. O primeiro propõe a permissão de emigração de duas mil famílias açorianas para os EUA, excedendo as quotas normais autorizadas, e o segundo, apoiando também esta proposta, avança com uma proposta de um auxílio no valor de dez milhões de dólares para apoio aos Açores, com possibilidade de aprovação a 22 de janeiro.<sup>146</sup> Os dois senadores eram residentes de Rhode Island, o que não se figura como uma coincidência, não fosse esta uma das principais comunidades de imigrantes açorianos nos Estados Unidos. Simultaneamente, e após instrução do Governo Regional dos Açores, o Ministério dos Negócios Estrangeiros compreendeu a necessidade de recorrer à ajuda estrangeira, nomeadamente a dos Estados Unidos, reconhecendo que “o problema da habitação assume particular importância e, na fase atual, prioridade absoluta”.<sup>147</sup> Os EUA tornar-se-iam cruciais em matéria de fornecimento de alojamento, sob forma de habitações pré-fabricadas, às famílias desalojadas nos Açores.

À data do sismo, a emigração açoriana para os Estados Unidos não era novidade, estando já bem consolidada, sobretudo desde a erupção do vulcão dos Capelinhos, em 1957-58.<sup>148</sup> A ilha do Faial, severamente afetada, viu a sua população ser evacuada e grande parte a emigrar para os EUA na sequência do desastre natural. O isolamento da ilha, com poucas ligações a Portugal Continental, constituiu um fator de vulnerabilidade, apesar do papel positivo que tiveram outros pontos dos Açores na resolução desta emergência, como a Base das Lajes e o aeroporto internacional de Santa Maria. “Os principais fatores da vulnerabilidade da ilha manifestaram-se, contudo, na sua economia e demografia” (Coutinho et al., 2010 p.269),<sup>149</sup> num contexto já de si altamente precário, que marcou toda a década de 50. Em 1957, o Faial continuava a ser dominado pela produção de bens primários, quer para subsistência, quer para exportação, setor altamente

---

<sup>146</sup> A 22 de janeiro de 1980, o Senador Pell apresentou no Senado uma proposta para alterar o *Foreign Assistance Act of 1961*, para autorizar assistência especial para apoio aos Açores na sequência do sismo de 1 de janeiro. Esta proposta acabou por ser apreciada sem que se registassem alterações, a 6 de fevereiro do mesmo ano. 96<sup>th</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session: S.2194 – Calendar No. 606 [Report No.96-568]: To amend the Foreign Assistance Act of 1961 to authorize special Azores earthquake relief and reconstruction assistance, 1980, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

<sup>147</sup> Carta ao Ministro dos Negócios Estrangeiros sobre o auxílio aos Açores, de 17 de janeiro de 1980, S16, A18, PO1, N°91449, MNE).

<sup>148</sup> A erupção vulcânica dos Capelinhos teve início a 27 de setembro de 1957, acabando por provocar atividade sísmica em 1958. Coutinho, Rui et al. 2010. Responses to, and the short and long-term impacts of, the 1957/1958 Capelinhos volcanic eruption and associated earthquake activity on Faial, Azores. *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 196, p.267.

<sup>149</sup> Tradução livre. “The principal features of the island’s vulnerability were expressed, however, in its economy and demography” (Coutinho et al., 2010 p.269).

afetado pelos danos provocados pela erupção. A pressão populacional foi, por fim, sendo aliviada pelas vagas de emigração, primeiro para o Brasil e, posteriormente, para os Estados Unidos. Nos anos 50, estimava-se que cerca de 250000 pessoas de origem açoriana vivessem em território norte-americano, concentrados na Nova Inglaterra e na Califórnia, sendo a população que habitava os Açores correspondente a cerca de 337000 indivíduos.<sup>150</sup> Terminada a erupção, em outubro de 1958, o principal dilema era demográfico, “porque a perda de terrenos de produção exacerbava o problema a longo-prazo do excesso populacional em relação às oportunidades de emprego, sobretudo no setor agrícola” (Coutinho et al., 2010 p.276).<sup>151</sup> Através do *lobby* de alguns norte-americanos de ascendência açoriana, foi aprovado o *Azorean Refugee Act* de 1958, legislação que permitiu que 1500 famílias afetadas pela erupção e consequente atividade sísmica entrassem nos Estados Unidos, para além das quotas já estabelecidas pela *Immigration and Naturalization Act* de 1952. Este sistema de quotas de imigração cessou com o *Hart-Celler Act* de 1965, permitindo que cerca de 40% da população ativa no Faial emigrasse, alguns para o Canadá, mas a grande maioria para os Estados Unidos.<sup>152</sup> Esta nova lei “permitiu acabar com a política migratória dos EUA que restringia a entrada dos imigrantes com base na sua nacionalidade” (Marcos, 2008 p.137). Muitos emigrantes não eram sinistrados, mas sim migrantes económicos que fizeram uso da nova legislação para se estabelecerem em território norte-americano. No entanto, os resultados desta política foram inesperados, ultrapassando em larga escala os números previstos, o que acabou por ter impactos bastante negativos em todo o arquipélago açoriano. Estima-se que tenham emigrado para os EUA cerca de 80000 açorianos, entre 1966 e 1980, e o colapso demográfico no Faial apenas mostrou sinais de melhoria a partir do 25 de abril. Os emigrantes juntaram-se, maioritariamente, às comunidades luso-americanas já existentes na Califórnia e na Costa Este, e “os emigrantes pós-Capelinhos formaram comunidades estáveis nos EUA” (Coutinho et al., 2010 p.277).<sup>153</sup> Assim, se a presença dos norte-americanos nos Açores era o elemento de destaque no relacionamento luso-americano,

---

<sup>150</sup> Coutinho, Rui et al. 2010. Responses to, and the short and long-term impacts of, the 1957/1958 Capelinhos volcanic eruption and associated earthquake activity on Faial, Azores. *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 196, p.270.

<sup>151</sup> Tradução livre. “(...) because the loss of so much productive land meant that the long-term problem of excess population in relation to employment opportunities, particularly in the agricultural sector, was exacerbated” (Coutinho et al., 2010 p.276).

<sup>152</sup> Coutinho, Rui et al. 2010. Responses to, and the short and long-term impacts of, the 1957/1958 Capelinhos volcanic eruption and associated earthquake activity on Faial, Azores. *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 196, p.276.

<sup>153</sup> Tradução livre. “(...) the post-Capelinhos migrations to America formed stable communities in the USA” (Coutinho et al., 2010 p.277).

era necessário considerar, “como fator igualmente de caráter permanente, a existência de uma comunidade de origem portuguesa radicada nos Estados Unidos” (Themido, 1995 p.258).

O Governo português informou a Embaixada de Portugal em Washington que, à luz dos acontecimentos de 1 de janeiro, não havia interesse especial no atual condicionalismo dos Açores após o sismo que, quanto à emigração para os EUA, justificasse facilidades excepcionais por parte do Governo norte-americano, não devendo ser encorajadas iniciativas deste tipo. As necessidades reais do arquipélago açoriano prendiam-se com a obtenção de pré-fabricados, bem como instrumentos elétricos para a sua rápida recuperação, pelo que os donativos se deveriam enquadrar neste tipo ou consistirem em dinheiro. Artigos como roupa e alimentos foram encorajados para demonstrar solidariedade, mas deixaram de corresponder às necessidades reais dos Açores.<sup>154</sup> Simultaneamente, o Embaixador de Portugal em Washington, João Hall Themido, apresentava os pedidos feitos daquele lado do Atlântico.<sup>155</sup> O Governo português deveria solicitar formalmente aos EUA que assegurassem o transporte dos donativos para os Açores por via aérea, propor dispensa de taxas portuárias em Portugal e disponibilizar facilidades para um grupo se deslocar aos Açores para estudar os projetos em curso relativamente à reconstrução de edifícios, em inícios de fevereiro. Quanto ao projeto-lei do Senador Pell para concessão de dez milhões de dólares para apoio aos Açores, este havia passado no Comité de Relações Exteriores do Senado, mas encontrou uma oposição considerável. O embaixador português apelou ao Governo para que este formulasse um pedido oficial de auxílio aos EUA, parecendo-lhe indispensável para que a proposta pudesse ser aprovada, algo que o Governo Regional dos Açores também desejava. A não formulação de um pedido oficial traria certamente críticas por parte de Pell e do setor açoriano.<sup>156</sup> Enquanto Washington aguardava um pedido formal por parte de Portugal relativamente às ajudas para os Açores, sobretudo para contornar os entraves colocados pelo Congresso, o Governo português considerava um pedido geral de auxílio inconveniente, uma vez que poderia ser interpretado como uma tentativa de obter facilidades excepcionais de emigração, o que seria contrário à posição do Governo

---

<sup>154</sup> Telegramas expedidos para a Embaixada de Portugal em Washington a 21 de janeiro de 1980: N° geral: 999; N°35 e N° geral: 1000; N°36, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

<sup>155</sup> Telegrama recebido da Embaixada de Portugal em Washington a 23 de janeiro de 1980: N° geral: 1565; N°54, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

<sup>156</sup> Telegrama recebido da Embaixada de Portugal em Washington a 25 de janeiro de 1980: N° geral: 1743; N°62, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

Regional. Os países encontraram um meio-termo, com Portugal a entregar uma nota com as necessidades concretas do arquipélago dos Açores na sequência do sismo. O Governo português esforçou-se ainda por fazer chegar aos Açores donativos resultantes do espontâneo movimento solidário no seio das comunidades luso-americanas.<sup>157</sup>

No imediato pós-sismo, a Embaixada de Portugal em Washington começou a transmitir os seus pedidos concretos de ajuda ao Governo norte-americano, que lhes iam sendo transmitidos a partir do Governo Regional. Ao constar-se que era esperado de Portugal que apresentasse um pedido formal, o Embaixador João Hall Themido entregou, a 31 de janeiro, uma nota ao Departamento de Estado, pedindo a concessão de dois tipos de facilidades: transporte dos donativos provenientes das comunidades luso-americanas pelos aviões militares americanos que se dirigiam às Lajes, ou barcos que faziam escala na ilha Terceira, e casas pré-fabricadas e assistência técnica relativamente às mesmas. Encontravam-se ainda pendentes os dois projetos-lei no Congresso, apresentados pelos senadores Pell e Chaffee, relativos ao auxílio norte-americano a ser prestado aos Açores, através da concessão de facilidades excecionais para a emigração de população açoriana para os Estados Unidos.<sup>158</sup> O Senador Pell visitou os Açores pouco tempo depois, com o objetivo de ver em primeira mão os danos causados pelo sismo e discutir a situação com aqueles por ele diretamente afetados e, posteriormente, a imprensa indicaria que o que foi visto nos Açores causou grandes impressões, aumentando a urgência em aprovar o projeto de auxílio.<sup>159</sup> Em fevereiro, a aprovação da proposta do Senador John H. Chafee no sentido de facilitar a emigração para os EUA de cerca de duas mil famílias afetadas pelo sismo nos Açores era um dos grandes destaques no apoio norte-americano ao arquipélago açoriano. Estes emigrantes ficariam isentos de emolumentos num regime especial que duraria até 30 de junho de 1981, e só a partir dessa data se retomaria o número normal de cinco mil indivíduos por ano.<sup>160</sup> Um passo significativo na cooperação luso-americana foi tomado a 27 de junho de 1980, com a assinatura do Acordo de Doação entre a República de Portugal e os Estados Unidos da América para o Projeto de Reabilitação e

---

<sup>157</sup> Telegrama expedido para a Embaixada de Portugal em Washington a 29 de janeiro de 1980: N° geral: 1470; N°45, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

<sup>158</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Auxílio Americano às Vítimas do Sismo nos Açores. Este apontamento contém uma nota manuscrita, indicando que este se destina ao Primeiro-Ministro, para o seu encontro no dia 5 de fevereiro de 1980 com o Embaixador Bloomfield, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

<sup>159</sup> Carta proveniente da Embaixada dos Estados Unidos da América, de 7 de fevereiro de 1980, dirigida ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

<sup>160</sup> Excerto de artigo do Diário de Notícias, de 8 de fevereiro de 1980, intitulado “EUA facilitam emigração açoriana”, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

Reconstrução dos Açores. O projeto visado no acordo, que contava com o financiamento da AID, consistia no reembolso de despesas relacionadas “com atividades de reabilitação e reconstrução, tais como infraestruturas para fins habitacionais, de comércio e sociais, incorridos em ou após 1 de janeiro de 1980 nas três ilhas dos Açores (Terceira, Graciosa e S. Jorge) devastadas durante o tremor de terra” (Artigo 2.1) do Acordo de Doação entre a República de Portugal e os Estados Unidos da América para o Projeto de Reabilitação e Reconstrução dos Açores).<sup>161</sup>

A dedicação norte-americana na assistência aos Açores não pode desligar-se dos seus objetivos internacionais, que impingiam o apoio a uma região tão estrategicamente relevante como os Açores. De facto, com o agravar da situação no Médio Oriente, a Base das Lajes revelava-se vital para assegurar os interesses dos Estados Unidos. Não se pode esquecer que foi a única base a que os americanos puderam aceder durante a Guerra do Yom Kippur,<sup>162</sup> num passado bem recente, e que o consequente desequilíbrio naquela região colocou em causa a posição dos norte-americanos na cena internacional. Portugal serviu-se do facto desta utilização não se enquadrar no âmbito da NATO, o que gerou a breve crise no relacionamento luso-americano que já analisamos, “para afirmar que os Estados Unidos deveriam proceder de igual forma, caso atribuissem algum valor à colaboração portuguesa” (Themido, 1995 p.154) e à Base das Lajes, numa altura em que a opinião pública portuguesa se mostrava desfavorável à sua utilização por parte dos norte-americanos.

A proposta de dez milhões de dólares de Claiborne Pell acabou por ficar sem efeito, com a decisão do Congresso de conceder cinco milhões de dólares para a reconstrução dos Açores,<sup>163</sup> durante o ano fiscal de 1981.<sup>164</sup> Paralelamente, o *Rhode Island Azorean Relief Fund*, criado por iniciativa do Senador luso-americano William Castro, havia realizado uma reunião de fecho de contas, determinando uma verba de trinta e seis mil dólares de fundos angariados. Em seis meses, este fundo desenvolveu contactos para a angariação de donativos, quer monetários, quer materiais, para apoio aos Açores. Estava terminado o processo de ação humanitária a favor dos portugueses, promovido na

---

<sup>161</sup> Diário da República n.º 271/1980, Série I de 1980-11-22 do Ministério das Finanças e do Plano – Secretaria de Estado do Tesouro – Direção-Geral do Tesouro.

<sup>162</sup> Themido, João Hall 1995. *Dez Anos Em Washington*. Lisboa, Publicações Dom Quixote, p.154.

<sup>163</sup> Telegrama expedido a 3 de abril de 1980: N.º geral: 4995, S16, A18, PO1, N.º91449, MNE.

<sup>164</sup> Carta de Claiborne Pell para João Hall Themido, de 4 de junho de 1980, S16, A18, PO1, N.º91449, MNE.

visita de Álvaro Monjardino aos Estados Unidos e sustentado em grande medida pelas comunidades portuguesa e luso-americana em Rhode Island.<sup>165</sup>

### **O papel da NATO nas negociações**

O desastre natural que atingiu os Açores não interrompeu, contudo, as negociações luso-americanas, mostrando que o relacionamento entre os dois países ia além da questão da Base das Lajes. Num exercício de solidariedade e apoio mútuo, Portugal e os EUA foram capazes de manter abertas as negociações enquanto procuravam solucionar as consequências do sismo. Embora em 1979 se tivesse estendido o uso de facilidades nos Açores, até fevereiro de 1983, tanto Portugal como os Estados Unidos estavam interessados em continuar as negociações. Por um lado, os EUA desenvolviam uma nova estratégia na Guerra Fria, findo o período de desanuviamiento, e viam nas facilidades portuguesas uma vantagem importante, não apenas nas Lajes. Por outro, Portugal encontrava-se numa nova fase de desenvolvimento interno, com o caminho aberto para a entrada na CEE, e sabia que podia usufruir de mais contrapartidas, desta vez focadas no campo militar e não tanto no económico.

Em fevereiro de 1980, o Secretário de Estado dos Estados Unidos, Cyrus Vance, expressa ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, Diogo Freitas do Amaral, as suas preocupações quanto ao contexto internacional em que as negociações se inseriam. Tinham passado dois meses desde a invasão soviética do Afeganistão e as democracias ocidentais procuravam unir-se numa estratégia mais abrangente para lidar com a agressividade soviética, sendo do interesse de Portugal e dos EUA garantir que encontravam um plano de coordenação sólido que assegurasse os seus interesses comuns. O posicionamento das forças soviéticas em áreas que, embora se encontrassem fora do domínio tradicional da NATO, pudessem colocar em risco o abastecimento petrolífero do Ocidente, tornava vital que a NATO assegurasse a sua defesa, salvaguardando os interesses ocidentais. O Médio Oriente apresentava-se como uma área pouco favorável à intervenção militar ocidental, por questões como a distância, mas a capacidade de intervenção nesta área começou a tornar-se essencial para que os soviéticos compreendessem que aventurarem-se aí teria custos elevadíssimos. Assim, teve início o

---

<sup>165</sup> Carta da Cônsul Anabela M. M. Cardoso para João Hall Themido, de 17 de julho de 1980, S16, A18, PO1, N°91449, MNE.

desenvolvimento da *Rapid Deployment Force*, um conjunto de esforços que obrigavam à cooperação com os aliados norte-americanos. O momento ditava que os Estados-membros da NATO “reconhecessem outra dimensão do princípio da responsabilidade partilhada”, contribuindo para a proteção dos interesses do Ocidente.<sup>166</sup> Para este reforço rápido da Europa, o triângulo estratégico português, Continente-Açores-Madeira, era essencial para apoio a operações, controlo de rotas e acessos, reabastecimentos e eventuais contenções de ameaças provenientes do Sul, bem como fundamental para a passagem dos EUA para o Médio Oriente, para transporte de tropas e/ou de equipamento militar. Deste modo, o Ocidente estava empenhado em transmitir a imagem de que as ações soviéticas encontrariam resistência. A cooperação entre os aliados era vital para assegurar a segurança no Sudoeste Asiático e no Golfo Pérsico, e a condenação portuguesa das ações soviéticas, clara e sem hesitação, foi elogiada e apreciada pelos norte-americanos.<sup>167</sup> O Estado português reconheceu publicamente que as questões que envolviam o Médio Oriente e o Golfo Pérsico não diziam apenas respeito aos Estados Unidos mas sim a todo o Ocidente, e declarou agir em conformidade enquanto aliado dos norte-americanos, procurando reforçar a sua posição e entendendo que a NATO, enquanto aliança defensiva, só era plausível se fosse capaz de manter a sua capacidade de dissuasão. O Secretário de Estado acreditava que as ações portuguesas tinham contribuído positivamente para o sentido de unidade ocidental, reforçando-se também o sentido da solidariedade, e que ações semelhantes serviam propósitos a longo-prazo, além de surtirem um efeito imediato nos soviéticos.<sup>168</sup>

Esta crise revelava a necessidade de fortalecer a defesa ocidental, dentro e fora da Europa, conduzindo à implementação rápida do programa de defesa da NATO. Era crucial que os Estados-membros da Aliança Atlântica melhorassem a sua capacidade de resposta, por forma a contribuir para os objetivos comuns da NATO, o que se traduzia na necessidade de investir uma maior parte dos orçamentos na defesa. Sem estes esforços, a defesa a longo-prazo tornava-se extremamente limitada. Os Estados Unidos demonstravam compreensão pelo lado português, face às dificuldades económicas que Portugal atravessava, esperando que as condições melhorassem no futuro, permitindo ao

---

<sup>166</sup> *Opening Statement* da abertura oficial das negociações entre Portugal e os Estados Unidos, de 6 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>167</sup> Referência à retirada do embaixador de Portugal de Moscovo, um gesto determinante que indicou que não haveria *business as usual* nestas circunstâncias. Carta de Edward M. Rowell para Diogo Freitas do Amaral, de 21 de fevereiro de 1980, VFP152, MNE.

<sup>168</sup> Carta de Edward M. Rowell para Diogo Freitas do Amaral, de 21 de fevereiro de 1980, VFP152, MNE.

país modernizar as suas forças armadas. Como analisaremos adiante, a modernização militar será precisamente um dos pontos mais importantes nas negociações, oferecendo vantagens mútuas aos EUA e a Portugal: os norte-americanos passavam a ter um aliado mais forte e com melhor capacidade de defesa, e Portugal aumentava a sua contribuição para a NATO, assumindo maiores responsabilidades. Este período de crise no início dos anos 80 mostrou ainda a importância de o Ocidente se tornar menos dependente do petróleo proveniente do Médio Oriente, uma questão que afetava particularmente Portugal. A redução do consumo e a utilização de fontes de energia alternativas apresentava-se como um processo duro, mas os Estados Unidos prometiam apoio a Portugal nesta matéria. Aliás, o alargamento da presença das forças ocidentais nas diversas regiões do globo – sobretudo no Oceano Índico e no Golfo Pérsico –, tinha como propósito mostrar à URSS que o Ocidente era capaz de assegurar os seus interesses vitais, bem como a estabilidade das regiões.<sup>169</sup>

O Governo português, na figura de Freitas do Amaral, considerou que as ações soviéticas constituíam, efetivamente, “um teste à capacidade ocidental de agir concertadamente”.<sup>170</sup> Reconhecendo as disparidades que provocavam a dispersão do poder no Ocidente, bem como a variedade de interesses nacionais, Portugal garantia estar empenhado em “fazer o que estiver ao seu alcance para a formação de um consenso que satisfaça as preocupações básicas que todos compartilhamos e que seja conforme os princípios e interesses que defendemos”.<sup>171</sup> Tal como o seu parceiro atlântico, Portugal mostrava-se preocupado com o papel da NATO na Europa e além-fronteiras, à luz da crise que se vivia, uma vez que as novas ameaças exigiam um reforço em matérias de defesa e cooperação. No entanto, a economia portuguesa dificultava bastante o desvio de recursos para fins de defesa, embora se previsse um aumento dos gastos neste campo, com Portugal ainda a aguardar apoios prometidos por parceiros, combinando assim a ajuda aliada com o esforço interno do país. Não podendo contribuir financeiramente para preencher a quota-parte que cabia a Portugal por pertencer à Aliança, o Governo português entendia ser justo que esta fosse colmatada com as contribuições portuguesas

---

<sup>169</sup> Esta mensagem, embora dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros português, foi também transmitida a outros aliados e amigos dos Estados Unidos. Carta de Edward M. Rowell para Diogo Freitas do Amaral, de 21 de fevereiro de 1980, VFP152, MNE.

<sup>170</sup> Carta para Cyrus Vance contendo a transmissão da resposta de Diogo Freitas do Amaral à sua mensagem de 21 de fevereiro de 1980, de 22 de abril de 1980, VFP152, MNE.

<sup>171</sup> Carta para Cyrus Vance contendo a transmissão da resposta de Diogo Freitas do Amaral à sua mensagem de 21 de fevereiro de 1980, de 22 de abril de 1980, VFP152, MNE.



que outros países não eram capazes de igualar. Começava a formar-se uma posição bastante firme e que viria a caracterizar os negociadores portugueses durante todo o processo: não seria aceitável para Portugal que o seu papel na NATO se limitasse à disponibilização de recursos geoestratégicos aos seus parceiros. Assim nascem as reivindicações militares portuguesas, que atingem o auge com a modernização das Forças Armadas. As contrapartidas de que Portugal havia beneficiado foram, nomeadamente até 1969, ou inexistentes ou muito limitadas, sobretudo quando comparadas com os benefícios concedidos a outros países. Não estava em causa o dever de pôr estas facilidades à disposição da NATO, uma vez que Portugal usufruía de benefícios de segurança e defesa, mas começava a justificar-se que o país recebesse contrapartidas financeiras e apoios que lhe permitissem reforçar-se e, conseqüentemente, contribuir mais para a Aliança. O Ministro afirmava, “a falta do mínimo de meios indispensáveis terá com certeza uma influência negativa na nossa capacidade de desempenhar o papel que nos compete na Aliança Atlântica e no plano da própria coesão da Aliança”.<sup>172</sup> Em síntese, Portugal reconhecia a vantagem de reforçar os contactos políticos, militares e económicos a nível bilateral e no âmbito da NATO para que se cumprissem os objetivos de defesa comuns, enquanto reclamava apoios para o reequipamento das Forças Armadas e para o aumento do potencial de defesa português.

Freitas do Amaral garantiu que o país estava decidido a fortalecer a sua imagem de parceiro de confiança, recordando que, “no passado, e apesar de graves riscos envolvidos, Portugal proporcionou bilateralmente ao Governo americano soluções de emergência por considerar que estavam em jogo interesses fundamentais do Ocidente”,<sup>173</sup> jogando novamente o trunfo de Yom Kippur. Ainda assim, era importante para Portugal que as eventuais facilidades concedidas se inserissem no quadro geral de uma ação coletiva de defesa ocidental, com a participação de todos os interessados contribuindo com os meios de que dispunham. Neste sentido, e salientando novamente a questão das ameaças, o Ministro esperava que os Estados Unidos compreendessem a posição portuguesa e as contrapartidas que o país esperaria receber em troca da sua colaboração. Este é um aspeto claro de rutura comparativamente com as primeiras negociações no início da Guerra Fria. O Portugal democrático, finalmente alinhado com a Europa, deixa

---

<sup>172</sup> Carta para Cyrus Vance contendo a transmissão da resposta de Diogo Freitas do Amaral à sua mensagem de 21 de fevereiro de 1980, de 22 de abril de 1980, VFP152, MNE.

<sup>173</sup> Carta para Cyrus Vance contendo a transmissão da resposta de Diogo Freitas do Amaral à sua mensagem de 21 de fevereiro de 1980, de 22 de abril de 1980, VFP152, MNE.

de reear a inserção das negociações no quadro da Aliança Atlântica, assumindo-a mesmo como uma preferência.

### **III. 3. *Quid pro quo***

“Ajustar recursos a ambições é um processo sempre difícil; mas particularmente difícil para quem tem recursos pouco abundantes. Não adianta procurarmos participar em iniciativas cujo desenvolvimento pleno não possamos acompanhar. A medida do nosso talento externo revelar-se-á na capacidade de utilização dos recursos de que dispomos” (Brito, 2005 p.148).

#### **Os objetivos portugueses e norte-americanos**

Conforme a proposta portuguesa aceite pelos Estados Unidos, as conversações luso-americanas iniciaram-se em julho de 1981, chefiadas pelos embaixadores Calvet de Magalhães e Richard Bloomfield. Um dos aspetos que se encontrava em cima da mesa era o pedido adicional dos Estados Unidos para utilizar a Base de Beja, que não continha propostas específicas, que seriam deixadas para eventuais negociações baseadas em estudos preliminares e, num apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o diplomata José Gregório Faria elucida os aspetos processuais inerentes a este pedido.<sup>174</sup> A RFA, que detinha autorização portuguesa para operar nesta base,<sup>175</sup> tinha já estabelecido contacto com os Estados Unidos, que se mostravam prontos para a realização de conversações germano-americanas sobre o uso da base, caso o Governo português se mostrasse favorável. Juridicamente, Portugal tinha autorizado as forças armadas da RFA a utilizar a Base de Beja meramente para fins de treino, respeitando sempre a soberania portuguesa, pelo que se tornava evidente “que a haver negociações estas terão de ser trilaterais: Portugal/EUA; Portugal/RFA; EUA/RFA, pois Portugal além de direitos de soberania e propriedade direta tem que discutir as consequências dos riscos acrescidos para o país com uma nova presença americana com todas as ramificações em termos de

---

<sup>174</sup> Não foi possível encontrar documentação que clarificasse se, e em que termos, os Estados Unidos puderam servir-se da Base de Beja. Contudo, a discussão da sua utilização é útil para a presente investigação, uma vez que sustenta as pretensões portuguesas em obter as devidas contrapartidas.

<sup>175</sup> Acordo Luso-Alemão Relativo à Utilização da Base Aérea n.º 11, em Beja, aprovado pela Resolução n.º 354/79. Diário da República, 1.ª série, n.º 290, de 18 de Dezembro de 1979.

segurança e de defesa além dos demais aspetos políticos, económicos e financeiros”.<sup>176</sup> Era importante para Portugal que alemães e norte-americanos não deixassem os interesses portugueses para segundo plano, nem que houvesse consequências negativas para a coerência da política externa portuguesa. Mais uma vez, Portugal deixava claro o desejo de enquadrar estes assuntos na NATO, reforçando assim a sua posição na Aliança, enquanto se abria um importante precedente, crucial no desenrolar das negociações: Portugal exigia a realização de estudos minuciosos sobre as condições da concessão de facilidades que, ao lhe acrescentar ameaças, teriam de se traduzir em contrapartidas adequadas. Aprendendo com os erros de 1951, o Governo português tornou-se incansável na luta pela obtenção de contrapartidas justas para o país, proporcionais aos riscos que as cedências implicavam. Os principais atores nestas discussões foram o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Defesa e o Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA), que teceram importantes conclusões sobre os pontos em que deveria incidir a ponderação portuguesa. Definiu-se, deste modo, que era necessário atentar: a) na finalidade das facilidades, compreendendo se a sua utilização seria incluída no quadro da NATO, para uso bilateral no contexto da Aliança ou uso dentro e fora da área da NATO; b) nos aspetos dos Acordos Luso-Americanos de Defesa, à data um pouco esquecidos, sobretudo devido à renovação das concessões nas Lajes por troca de notas; c) na revisão do problema dos eventuais pedidos de ajuda económica a Portugal; d) nos tipos de contrapartidas a requisitar; e e) na junção dos Acordos Luso-Alemães às negociações.

O tempo foi passando sem que as conversações luso-americanas registassem avanços significativos e, em 1982, as preocupações portuguesas começaram a centrar-se no auxílio económico prestado pelos Estados Unidos. Comparativamente com as ajudas económicas e militares prestadas pela superpotência a outros países, entre 1949 e 1982, Portugal sentia-se menosprezado pelos EUA. Aliás, na escala dos apoios que a Administração norte-americana se propunha a conceder em 1983, Portugal ocupava apenas o nono lugar,<sup>177</sup> encontrando-se atrás de países como a Turquia, situação que se considerava injusta.<sup>178</sup> Para o Presidente do Governo Regional dos Açores, João Bosco

---

<sup>176</sup> Apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros: “Base de Beja: Eventual Utilização pelos E.U.A (Aspetos Processuais)”, de 27 de março de 1980, VFP152, MNE.

<sup>177</sup> Telegrama recebido da Embaixada de Portugal em Washington a 15 de maio de 1982: N° geral: 10027; N°467, VFP152, MNE.

<sup>178</sup> Telegrama recebido da Embaixada de Portugal em Washington a 16 de maio de 1982: N° geral: 10038; N°470, VFP152, MNE.

Mota Amaral, o tema das negociações luso-americanas "assume para a região a mais alta relevância, porque envolve o exercício de uma prerrogativa constitucional muito rara e porque se traduz na obtenção de meios financeiros de valor apreciável".<sup>179</sup> Para Mota Amaral, as negociações não tinham permitido adiantar nada, situação agravada pelas tensões entre o Governo Regional e o Governo da República, uma vez que este último tinha autorizado a utilização da Base das Lajes para o exercício norte-americano no Médio Oriente, no outono de 1981, naquela que ficou conhecida como "Operação Bright Star", sem a aprovação do Governo Regional. Uma vez que o acordo vigente expiraria em breve, em fevereiro de 1983, era urgente que se realizassem conversações com os norte-americanos acerca das obras nas instalações nas Lajes, que pressupunham, como já referido, um aumento de contrapartidas monetárias. O Governo Regional lembrava que os norte-americanos não haviam ainda cumprido o negociado em 1979, aspetos relacionados com a revisão do acordo técnico e do acordo laboral, o que justificava ainda mais o aumento das contrapartidas financeiras e militares para Portugal.<sup>180</sup> O acordo técnico, que refletia as responsabilidades comuns de defesa dos norte-americanos nos Açores, regulando alguns aspetos práticos quanto ao uso das facilidades, necessitava de revisão por se encontrar desatualizado, mas sobretudo pela nova situação constitucional portuguesa.

### **Contrapartidas económicas e militares**

Simultaneamente, o EMGFA lembrava que o apoio prestado às Forças Armadas Portuguesas pelos Estados Unidos remontava à assinatura do acordo de 1951, enquadrando-se no conjunto de regras e valores perpetradas pela Aliança Atlântica. Verificou-se que o auxílio prestado a Portugal, mediante a concessão de facilidades nos Açores, "passou a ser englobado nos programas de auxílio mútuo que os EUA criaram no após guerra para auxiliar países amigos e aliados",<sup>181</sup> os *Mutual Aid Programmes* (MAP). Ora, o EMGFA mostrava-se bastante preocupado com o facto de todo o material fornecido a Portugal estar "ou fora de serviço ou completamente obsoleto", bem como

---

<sup>179</sup> Carta do Presidente do Governo Regional dos Açores para o Ministro da República, de junho de 1982, VFP152, MNE.

<sup>180</sup> Carta do Presidente do Governo Regional dos Açores para o Ministro da República, de junho de 1982, VFP152, MNE.

<sup>181</sup> Memorando do Estado Maior General das Forças Armadas [Divisão de Operações]; Proc. 390.700, de 6 de setembro de 1982, VFP152, MNE.

com a perda de “duas capacidades essenciais para a sua defesa”, com o desaparecimento das draga-minas e dos aviões de patrulha marítima,<sup>182</sup> que impedia o país de assegurar a proteção do território de forma autónoma. Após 1974, e sobretudo a partir de 1976, os apoios ligados a tratados bilaterais foram essencialmente concedidos pelos EUA, situação reforçada com a renovação do acordo entre os dois governos para utilização das Lajes, em junho de 1979. A concessão de “uma ajuda de 140 milhões de dólares, dos quais 80 correspondiam a ajuda não militar” advém deste acordo, e em 1982 foram atribuídos 45 milhões em créditos *Foreign Military Sales* (FMS)<sup>183</sup> e 10 milhões em donativos, no âmbito do programa global norte-americano de auxílio militar ao estrangeiro. Excetuando este apoio, não estava previsto mais nenhum, tendo as ajudas ao abrigo dos MAP cessado em 1980, o que colocava Portugal numa clara situação de desvantagem.<sup>184</sup>

Em setembro de 1982, as negociações com os EUA sobre questões de defesa prosseguiram lentamente, persistindo alguma desconfiança dos norte-americanos em relação a Portugal, pois faltava-lhes a garantia de que o país possuía credibilidade suficiente para as ambições que demonstrava, nomeadamente no âmbito da Aliança Atlântica e a prioridade que o país atribuía à questão da defesa no seu quadro político nacional. Apesar de alguns impasses, alguns aspetos foram favoráveis a Portugal durante as negociações, como a solidez da posição assumida pelo Governo,<sup>185</sup> o desenrolar dos acontecimentos no quadro internacional, que clarificaram a indispensabilidade das facilidades de que o país dispunha, e o fim da revisão constitucional e a reestruturação no setor da defesa, que melhoraram gradualmente a reputação portuguesa. O melhoramento da estruturação da política de defesa nacional trouxe consigo um melhor planeamento e organização de meios financeiros, com Portugal a assumir uma posição globalizante, no sentido em que procurou promover arranjos em todas as áreas pedidas pelos EUA, desde que estes pudessem contribuir para a satisfação das necessidades do país. Esta é uma posição importante, pois mostra que Portugal quis apresentar-se disponível para colaborar enquanto simultaneamente se recusava a fazer cedências sem obter contrapartidas.

---

<sup>182</sup> Memorando do Estado Maior General das Forças Armadas [Divisão de Operações]; Proc. 390.700, de 6 de setembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>183</sup> Programa de assistência securitária e grande instrumento da política externa norte-americana.

<sup>184</sup> Memorando do Estado Maior General das Forças Armadas [Divisão de Operações]; Proc. 390.700, de 6 de setembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>185</sup> A “firmeza do Governo e o consenso com outros órgãos de soberania quanto aos objetivos essenciais das negociações impressionou os americanos”. Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Negociações com os EUA sobre questões de defesa, de 6 de setembro de 1982, VFP152, MNE.

Estando já em curso a contagem decrescente para o prazo em que se deveriam dar por terminadas as negociações, o dia 4 de fevereiro de 1983, aumentavam as preocupações quanto à junção dos pedidos adicionais dos Estados Unidos com a negociação da extensão das facilidades já existentes, uma vez que nos termos da prorrogação de 1979, a renovação deveria ocorrer nos seis meses que antecedem o prazo de término. O Congresso norte-americano apresentava-se como um dos grandes obstáculos ao sucesso das negociações, por travar as ajudas financeiras a Portugal. As propostas da Administração norte-americana não eram apoiadas pelos mecanismos políticos desse Estado, pelo menos na sua totalidade, colocando as negociações num novo impasse.<sup>186</sup> Para além do plano financeiro, também o plano militar foi alvo de insistência pela parte portuguesa, que exigia a clarificação da posição americana em relação à área de comandos na Península Ibérica, estando já ultrapassada a questão da formalização da entrada de Espanha na NATO.<sup>187</sup> Portugal assumia o desejo de separar os dois países, não entendendo como desejável um comando peninsular.<sup>188</sup> A questão da Aliança Atlântica ganhava cada vez mais relevo, com declarações fortes do país quanto à sua participação: “Portugal não aceita ter um papel meramente passivo na Aliança, carece igualmente de meios militares destinados a satisfazer os nossos compromissos NATO e responsabilidades de natureza nacional perante a Aliança”.<sup>189</sup> O Governo português vincou ainda a necessidade de estabelecer o Arranjo Técnico, segundo o qual os Estados Unidos contribuiriam com o fornecimento de material e a concessão de facilidades de treino, um interesse fundamental para Portugal. Aliás, as Forças Armadas Portuguesas eram responsáveis pelo estabelecimento da defesa do arquipélago açoriano, mediante assistência solicitada aos norte-americanos, o que foi várias vezes lembrado durante as conversações. Neste aspeto, houve algumas dificuldades provocadas pela divergência de interesses entre o Governo Regional dos Açores e o Governo da República, valendo a pena atentar nas declarações de Álvaro Monjardino ao jornal “Insular” de 2 de junho do mesmo ano: “(...) existe no atual acordo das Lajes uma cláusula que obriga os EUA a fornecerem a Portugal os meios necessários para a defesa dos Açores (...) penso que essa

---

<sup>186</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Negociações com os EUA sobre questões de defesa, de 6 de setembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>187</sup> Antes da formalização da entrada da Espanha na NATO, em 1982, os EUA não se haviam querido pronunciar sobre esta questão.

<sup>188</sup> Apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros: “Conversações com o Secretário Adjunto da Defesa Frank Carlucci”, de 13 de outubro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>189</sup> Apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros: “Conversações com o Secretário Adjunto da Defesa Frank Carlucci”, de 13 de outubro de 1982, VFP152, MNE.

cláusula preocupa os EUA, na medida em que defender os Açores em 1982/83 não é o mesmo que os defender em 1951”.<sup>190</sup> A atitude do Congresso dos Estados Unidos em relação à prestação de ajuda militar a Portugal revelou um desconhecimento enorme por parte dos norte-americanos quanto à situação nos Açores, cuja ignorância se traduziu em grandes encargos por parte de Portugal, que continuava a mostrar o desejo de se afirmar como um aliado confiável e cooperante, lutando contra o que vinha a ser um constante nas negociações: ser tomado por garantido pelas entidades americanas.

“Congressistas americanos recentemente de visita aos Açores e pensando possivelmente na perspectiva de alargamento da Base para uso do *Rapid Deployment Force*, perguntaram qual a eficácia dos meios de defesa da Base. Ficaram muito impressionados com a resposta de que a eficácia era nula pela simples razão de que os meios eram praticamente inexistentes...”.<sup>191</sup>

À luz do discurso português de que as facilidades militares adicionais pedidas pela parte americana se traduziam num aumento de riscos para Portugal, os Estados Unidos mostravam-se dispostos a realizar os *best efforts* (melhores esforços) para apoiar o país, que Portugal só considerava aceitáveis se englobassem um conjunto de mecanismos especiais para gerir as necessidades do país. Neste sentido, o conteúdo do novo acordo das Lajes teria de se ajustar às realidades políticas e militares da altura, nunca esquecendo a importância crescente do arquipélago açoriano, enquanto elemento do triângulo estratégico português, na projeção do poder militar dos Estados Unidos, bem como as necessidades económicas e de defesa da região.

Entre 1981 e 1982, embora se tenham compreendido as pretensões e interesses de cada uma das partes, não se avançaram nas negociações conducentes a um ou vários acordos, o que para Portugal se devia sobretudo “à relutância ou dificuldade americana em se comprometer claramente quanto à satisfação das necessidades portuguesas no campo da defesa”.<sup>192</sup> A posição portuguesa tornava-se cada vez mais vinculada, e baseava-se essencialmente na valorização do relacionamento luso-americano e no desejo de aumentar as suas contribuições na Aliança Atlântica, recebendo em troca das concessões benefícios de carácter económico e militar. Portugal mostrava-se disponível para responder aos pedidos dos Estados Unidos, reconhecendo o interesse comum, dentro e

---

<sup>190</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Negociações com os EUA sobre questões de defesa, de 6 de setembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>191</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Negociações com os EUA sobre questões de defesa, de 6 de setembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>192</sup> Documento da Direção-Geral dos Negócios Políticos sobre as negociações com os EUA sobre questões de defesa, de 14 de outubro de 1982, VFP152, MNE.

fora da Aliança Atlântica, em defender o Ocidente, mas não deixava de salientar o salto qualitativo que os pedidos representam nas relações de defesa luso-americanas, traduzindo-se no aumento de riscos e ameaças. Para que o país pudesse aceitar fazer cedências, que certamente teriam impacto na opinião pública, era necessário considerar os pedidos globalmente e exigindo contrapartidas adequadas. Já o EMGFA apresentava uma lista de pretensões militares, que incluíam forças para cumprimento dos deveres de Portugal na NATO e defesa nacional face aos riscos acrescidos, uma vez que as necessidades portuguesas, em matéria de apoio orçamental no campo militar, não haviam sido satisfeitas, sobretudo pelas dificuldades levantadas pelo Congresso. Neste sentido, o Governo português não podia aceitar meramente os “melhores esforços” prometidos pelos norte-americanos como base de acordo, contando com a sua boa vontade para apoiar o desenvolvimento do país.

### **Os pedidos norte-americanos**

Quais eram, então, os pedidos norte-americanos? Em primeiro lugar, e grande ponto de partida para as conversações luso-americanas, o alargamento do Acordo das Lajes, cujo prazo terminava brevemente, em fevereiro de 1983, incluindo ainda a expansão da base, justificada pela necessidade de a tornar capaz de apoiar as novas operações da NATO em diversas regiões do globo. Este alargamento envolveria melhorias como o acréscimo de armazenamento de petróleo, óleos e lubrificantes (POL), que aumentaria a capacidade operacional da base. Os EUA mostravam também apreço pela Base de Beja, que pretendiam utilizar para trânsito de aviões em missões NATO e não-NATO. Dado o clima tenso que se vivia, os norte-americanos pretendiam deter a possibilidade de se servirem dos demais aeroportos e aeródromos portugueses em caso de emergência e desejavam ainda a instalação, no sul do país, de uma estação de rastreio de satélites – GEODSS<sup>193</sup> –, cujos dados seriam integrados com os de outras instalações já construídas no resto do mundo.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> *Ground Base Electro-Optical Deep Space Surveillance System.*

<sup>194</sup> Os dados extraídos deste sistema de rastreio de satélites seriam integrados com os de outros, localizados no Havai, Novo México e Coreia. *Opening Statement* da abertura oficial das negociações entre Portugal e os Estados Unidos, de 6 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.



É importante clarificar que nunca esteve realmente “em causa a permanência americana nos Açores”,<sup>195</sup> não sendo esse o principal motivo que levava Portugal a querer apressar o processo. Era sobretudo o contexto internacional e a situação política interna do país que obrigavam a que se redefinissem os termos da presença dos Estados Unidos, que por sua vez motivava a revisão dos acordos e arranjos técnicos anteriormente estabelecidos. Tudo indicava que a concessão de facilidades adicionais nos Açores seria tratada juntamente com a renovação do Acordo das Lajes. Portugal queria que as facilidades fossem tratadas no seu conjunto, de modo a avaliar as consequências das eventuais concessões, e, embora com relutância, os EUA aceitaram esse tratamento global. Contudo, a Direção-Geral dos Negócios Políticos advertiu que, não sendo possível aos EUA satisfazer as pretensões portuguesas aquando da renegociação, tornar-se-ia necessário encarar apenas a prorrogação das facilidades já concedidas. A posição portuguesa, orientada pelo EMGFA, assumia uma linha de pensamento que excluía a possibilidade de aceitar não receber os necessários meios de defesa adicionais porque forças aliadas se pudessem encarregar da defesa de Portugal, a troco da cedência de facilidades. Esta nova faceta é relevante, porque contrasta com a posição assumida em negociações anteriores. Portugal passa a querer assumir as rédeas da sua defesa, e é exatamente isso que exige quando apresenta uma lista de necessidades, dividida entre forças, responsabilidades nacionais e aumento de risco, que “encontrou má receptividade pela parte americana que inicialmente pretendeu não tomar dela conhecimento, para mais tarde entregar uma primeira valorização e sugerir depois a sua revisão”.<sup>196</sup>

As responsabilidades nacionais no quadro da NATO exigiam meios de que Portugal não dispunha, mas nem por isso deixou de os apresentar como indispensáveis, e deixou bem assente que os únicos meios que poderiam ser retirados da lista eram aqueles ligados aos riscos acrescidos, caso os norte-americanos abdicassem das facilidades pretendidas.<sup>197</sup> Sabendo que tal não aconteceria, Portugal procurou ainda que as ajudas norte-americanas se definissem em termos de material, antevendo as poucas possibilidades de ação que teria nesta matéria se apenas de valores monetários se

---

<sup>195</sup> Documento da Direção-Geral dos Negócios Políticos sobre as negociações com os EUA sobre questões de defesa, de 14 de outubro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>196</sup> Apontamento do Estado Maior General das Forças Armadas Assunto: Negociações com os EUA sobre questões de Defesa, de 12 de novembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>197</sup> Apontamento do Estado Maior General das Forças Armadas Assunto: Negociações com os EUA sobre questões de Defesa, de 12 de novembro de 1982, VFP152, MNE.

tratassem.<sup>198</sup> Por sua vez, os Estados Unidos insistiam que a ajuda militar a Portugal se enquadrasse numa verba a fixar anualmente, até que o país obtivesse o material de que necessitava, tendo certamente em mente a utilização de material americano, algo não explicitado, mas que era praticamente a regra. Assim, o plano dos norte-americanos era processar as ajudas em termos de FMS, tratando-se estes de donativos ou empréstimos, a juros e com condições ainda a determinar, com montantes referentes a cada ano fiscal, sem previsão de extensão por vários anos. Não podendo mudar esta regulamentação, cabia a Portugal ponderar as suas consequências, perante a constatação de que o valor dos donativos era inferior ao dos empréstimos e de que esse valor, sem aumentos previstos, não seria suficiente. Além disso, caso a posição dos Estados Unidos se mantivesse, o reequipamento das Forças Armadas Portuguesas traduzir-se-ia num grande endividamento. Este mecanismo não oferecia garantias a Portugal, cujos programas de desenvolvimento excediam o ano fiscal a que correspondiam as ajudas, a que se acrescentavam as dúvidas quanto aos anos subsequentes e a mera oferta dos *best efforts* norte-americanos para a continuidade dos apoios militares.<sup>199</sup> A conclusão a que chegou a parte portuguesa foi que a ajuda subordinada ao FMS seria adequada a partir do momento em que o reequipamento das Forças Armadas Portuguesas não estivesse numa fase tão inicial, mas não para o impulsionar.<sup>200</sup> Assim, e pese embora a pouca receptividade demonstrada pelos Estados Unidos, a parte portuguesa entendeu que o reequipamento das suas forças armadas merecia um tratamento especial, tendo em conta aspetos bem conhecidos como o aumento da importância das posições estratégicas de Portugal, o seu desejo de participar mais ativamente na Aliança Atlântica e as dificuldades económicas que o país enfrentava. Tornou-se claro que os “melhores esforços” prometidos pelos EUA contrastavam com as garantias firmes que se esperavam de Portugal relativamente à concessão de facilidades por um período que, embora ainda não determinado, se previa longo. De resto, do lado americano verificou-se que existia uma urgência inicial que foi

---

<sup>198</sup> “Se a ajuda não vier a processar-se como pretendemos – ou consoante uma solução de compromisso aceitável – ficaremos sem liberdade de manobra neste campo porque não só o montante da ajuda, mas muito principalmente a atribuição de custos, cai inteiramente em mãos americanas”. Apontamento do Estado Maior General das Forças Armadas Assunto: Negociações com os EUA sobre questões de Defesa, de 12 de novembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>199</sup> O lado americano apenas garantia fazer os “melhores esforços” em relação à ajuda militar, nem sequer prestando “grande atenção à sugestão nossa de que tais intenções incidissem sobre questões concretas em termos de meios militares, em vez de ficar no vago”. Apontamento do Estado Maior General das Forças Armadas Assunto: Negociações com os EUA sobre questões de Defesa, de 12 de novembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>200</sup> Apontamento do Estado Maior General das Forças Armadas Assunto: Negociações com os EUA sobre questões de Defesa, de 12 de novembro de 1982, VFP152, MNE.

desaparecendo ao conhecer a posição portuguesa, o que conduziu a um arrastar das negociações para a renovação do acordo. Face à reação dos Estados Unidos, o EMGFA concluiu que as conversações sobre facilidades adicionais deviam ser conduzidas independentemente em relação às das Lajes, pelo aumento exponencial que representam para a cooperação militar luso-americana.

### **III. 4. Formalização das negociações**

“Esperava que acabássemos com este ritmo ‘sincopado’ de negociações até porque o Acordo das Lajes termina em 4 de fevereiro de 1983, data que constituía um limite de tempo para as negociações com vista à sua prorrogação” (Magalhães, 1982).<sup>201</sup>

#### ***A deadline das Lajes***

Em resposta aos pedidos norte-americanos sobre facilidades acrescidas, a parte portuguesa propôs a reabertura de conversações, através das quais se haviam já realizado diálogos sobre matérias de segurança e defesa no plano bilateral. No entanto, estas prolongaram-se sem sucesso, e a delegação portuguesa encontrou resistência na parte americana quanto à sua tese “de que a concessão de novas facilidades implica riscos acrescidos para Portugal”.<sup>202</sup> Os fundos propostos pelos EUA eram insuficientes para corresponder às necessidades portuguesas, e foi negada, além de desaconselhada por Carlucci, a ida a Washington de uma missão técnica no sentido de tentar desbloquear o processo negocial. Para agravar o estado das negociações em finais de 1982, os EUA ainda não tinham dado resposta quanto à revisão dos acordos técnicos, já prevista na renovação do acordo em 1977. Deste modo, concluiu-se que a melhor forma de quebrar o impasse em que se encontravam as negociações entre Portugal e os Estados Unidos era a separação da renegociação do Acordo das Lajes das demais negociações relativas às novas facilidades que os EUA requisitavam. Através do Acordo das Lajes, que previa que os Estados Unidos contribuíssem com meios para a defesa dos Açores, Portugal poderia solicitar o equipamento militar que havia sido discutido nas conversações bilaterais. Era

---

<sup>201</sup> Ata da Direção-Geral dos Negócios Políticos acerca das negociações Portugal/EUA, de 7 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>202</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros acerca do estado da situação das negociações sobre as Lajes e facilidades pedidas pelos Estados Unidos, de 19 de novembro de 1982, VFP152, MNE.

por isso urgente que o Governo Regional dos Açores definisse claramente as suas reivindicações económicas, em coordenação com o Governo da República, e que o Estado Maior General das Forças Armadas estabelecesse quais os meios necessários a solicitar aos Estados Unidos para assegurar a defesa do arquipélago açoriano, por forma a impulsionar o avanço das negociações e a satisfação dos interesses portugueses.<sup>203</sup>

A 6 de dezembro de 1982 dá-se, finalmente, a abertura formal das negociações luso-americanas em matéria de segurança. As conversações, decorridas em Lisboa, incidiram sobre a renovação do acordo quanto à concessão de facilidades nos Açores, numa prorrogação do Acordo celebrado a 6 de setembro de 1951, mantendo-se paralelamente a discussão sobre outros assunto de interesse mútuo.<sup>204</sup> Num discurso inicial,<sup>205</sup> a delegação americana começa por demonstrar apreço pela contribuição portuguesa na Aliança Atlântica, recordando que o comprometimento dos membros da NATO era forte e contínuo, permitindo superar as suas divergências, com base na partilha e sentimento comum. Realça-se o processo exaustivo de conversações e planeamento que havia conduzido à implementação de políticas comuns, culminando no sistema atlântico baseado no diálogo e consenso que a igualdade entre membros da NATO tornava possível. A grande justificação dos Estados Unidos para os pedidos que apresentavam formalmente eram os novos desafios que as décadas de 80 e 90 apresentavam, sobretudo o aumento do poder e agressividade da União Soviética, refletidos no seu expansionismo. Esperando que cada aliado contribuísse de acordo com o que lhe era possível, os norte-americanos reconheceram a necessidade de desenvolver equipamentos modernos para as Forças Armadas Portuguesas, por forma a assegurar a defesa das áreas pelas quais o país era responsável, como o arquipélago dos Açores. A Aliança Atlântica assumia, assim, um papel duplo: por um lado, continuava a ser necessário defender a área abrangida pelo Tratado, o Atlântico Norte, por outro, era crucial criar estabilidade noutras áreas geográficas, não permitindo à União Soviética quaisquer avanços ou aproveitamento de oportunidades.

---

<sup>203</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros acerca do estado da situação das negociações sobre as Lajes e facilidades pedidas pelos Estados Unidos, de 19 de novembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>204</sup> Projeto de declaração à imprensa sobre as negociações luso-americanas, da Direção-Geral dos Negócios Políticos, de 6 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>205</sup> *Opening Statement* da abertura oficial das negociações entre Portugal e os Estados Unidos, de 6 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

O contexto ilustrado pela delegação americana mostrava que os novos desafios se traduziam numa nova dimensão securitária do relacionamento luso-americano, atribuindo importância, não só à NATO como um todo, mas também aos acordos bilaterais que se iam formando entre aliados. O relacionamento luso-americano pautava-se então pela amizade e pela cooperação enquanto aliados, o que parecia justificar também os pedidos dos norte-americanos, que estavam agora oficialmente em cima da mesa de negociações. Estes pedidos implicavam, contudo, a expansão do relacionamento securitário entre os dois Estados. Os EUA mantinham a posição de assegurar esforços no sentido de apoiar a modernização militar portuguesa, em troca pelas concessões que viriam a ser feitas por Portugal, cuja tendência seria aumentar ao longo dos anos, apesar das dificuldades provocadas pelos limites orçamentais dos Estados Unidos. As perspetivas não eram muito animadoras, uma vez que, para o ano fiscal de 1983, o Congresso ainda não tinha tomado uma decisão relativamente ao pedido do Presidente Reagan de conceder 90 milhões em *grants* e *credits* e, para o ano seguinte, os trabalhos ainda não se encontravam completos. Os EUA propunham que o período de duração do acordo que discutiam fosse de dez anos, tempo que acreditavam ser vantajoso para o “planeamento racional e execução de programas militares” das Forças Armadas Portuguesas.<sup>206</sup> Paralelamente, daria tempo aos Estados Unidos para desenvolverem as facilidades nas Lajes e completarem o seu projeto da GEODSS, para além dos benefícios que esta duração traria em termos de estabilidade.

Os apoios especiais concedidos pelos EUA a Portugal no período excecional do pós-25 de abril, “de mais de 1.9 mil milhões de dólares em recursos técnicos e económicos”,<sup>207</sup> estavam prestes a terminar nesses moldes, uma vez que tal já não se justificava, encontrando-se Portugal numa fase avançada de consolidação da democracia, com a nova Constituição, ratificada em 1976 e revista em 1982, a refletir mudanças positivas em termos de mecanismos económicos e estrutura governamental. Contudo, era necessário que Portugal fosse capaz de estimular um rápido crescimento económico e modernização do país (dando, por exemplo, força ao setor privado), pelo que importava que continuasse a receber apoios neste sentido. Estava na altura de encontrar uma forma de continuar a cooperação entre os dois Estados após o término dos programas de ajuda que vigoravam até então, surgindo a ideia da criação da Fundação Luso-Americana para

---

<sup>206</sup> *Opening Statement* da abertura oficial das negociações entre Portugal e os Estados Unidos, de 6 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>207</sup> *Opening Statement* da abertura oficial das negociações entre Portugal e os Estados Unidos, de 6 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

o Desenvolvimento (FLAD), que serviria para fomentar uma cooperação flexível, fortalecendo o setor privado português e as suas instituições. De acordo com os termos do acordo de 1979, os Estados Unidos providenciaram cerca de 20 milhões de dólares anualmente a Portugal, sendo este valor direcionado para o desenvolvimento socioeconómico dos Açores. Era do interesse de Portugal continuar a receber assistência económica para contribuir para o desenvolvimento desse arquipélago, assunto sobre o qual os EUA se mostravam dispostos a discutir, colocando-se a possibilidade de alargar este tipo de fundos durante o período do novo acordo. As promessas eram várias, incidindo sobre áreas como a agricultura, tecnologia e educação, além de se reconhecer o interesse português num programa de investimento habitacional para apoiar o financiamento da construção de casas, havendo possibilidade de apoios neste sentido.

### **A Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD)**

Importa fazer uma breve menção à Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, que surgiu em 1985, proveniente das negociações para a celebração do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos, em 1983. Como vimos anteriormente, os programas norte-americanos para assistência económica a Portugal na sequência do 25 de abril tinham como objetivo apoiar o país nesse período específico, não se dotando de carácter permanente. Embora os Estados Unidos reconhecessem que Portugal encarava vários problemas económicos, é certo que argumentava que não faltavam financiamentos provenientes de outras fontes, como do Banco Mundial e de países como a RFA, pelo que as ajudas determinadas nos moldes desses programas cessariam. Neste sentido, e lembrando que, no caso de programas de assistência económica a outros países, muitas vezes esta terminou sem que permanecesse qualquer outro mecanismo para uma cooperação continuada, os norte-americanos sugeriram a criação da FLAD, que serviria de veículo de flexibilidade para a cooperação luso-americana a longo-prazo. A proposta sugere a vontade política de estreitar o relacionamento entre os dois países, enquanto se gerava uma instituição que pudesse promover o desenvolvimento português, essencialmente com o fortalecimento do setor privado e das instituições, quiçá até funcionar como instrumento de aproximação às ex-colónias portuguesas.<sup>208</sup>

---

<sup>208</sup> “The Luso-American Development Foundation”, de 12 de novembro de 1982, VFP152, MNE.

A FLAD baseava-se na premissa de que o Governo norte-americano retiraria gradualmente os apoios em forma de USAID, mantendo os seus objetivos fundamentais a através da fundação. A ideia era criar uma instituição que fosse capaz de mostrar o comprometimento dos Estados Unidos na cooperação para o desenvolvimento de Portugal, simbolizando um amadurecimento no relacionamento luso-americano, enquanto mostrava que os EUA se interessavam pelo país como um todo e não apenas pelos Açores. A FLAD funcionaria ainda como mecanismo adaptável às prioridades governamentais dos dois países, podendo vir a reduzir demoras e impedimentos provocados pelas regulamentações governamentais, de que ambos os países estavam conscientes pelos entraves verificados ao longo das negociações. As principais áreas cobertas pela fundação seriam o setor privado, investimentos, promoção de trocas comerciais, ciência e tecnologia, consideradas de grande prioridade tanto para Portugal como para os Estados Unidos. A fundação seria não-governamental, e esperava-se que operasse com fundos disponibilizados por Portugal, com apoios norte-americanos, sendo limitada na sua ação, uma vez que não podia assumir responsabilidades na resolução de problemas no relacionamento bilateral. No fundo, os Estados Unidos viam a FLAD essencialmente como uma organização de assistência técnica com ênfase no setor privado, com uma direção composta por membros portugueses e norte-americanos e *staff* reduzido, sem sujeição a regulamentos de qualquer um dos governos.

### **Abordagens e diálogo**

A abordagem sugerida pelos norte-americanos relativamente aos aspetos práticos das negociações era a conclusão de um acordo *umbrella* antes de fevereiro de 1983, no sentido de satisfazer ambas as partes. Esta abordagem traria várias vantagens, como o cumprimento de programas previstos no acordo, sobretudo os de modernização militar, a criação de uma base sólida para apoio de cariz não-militar que permitiria desenvolver programas de assistência aos Açores, a reafirmação de laços e reforço do relacionamento bilateral, o que desmotivaria potenciais adversários da democracia e da Aliança Atlântica a contrariar os seus interesses fundamentais. Para que este acordo estivesse terminado antes de fevereiro, a delegação norte-americana sugeriu uma troca de notas simultânea descrevendo o relacionamento luso-americano, na qual Portugal autorizava os EUA a utilizar as facilidades pretendidas e, por sua vez, os Estados Unidos reiteravam o seu comprometimento em realizar os maiores esforços para ajudar económica e militarmente

Portugal. Os norte-americanos asseguravam que esta abordagem não significava um retrocesso nas promessas já feitas quanto aos aspetos técnicos a implementar no Acordo das Lajes. A posição dos norte-americanos resumia-se, segundo o Embaixador Henry Allen Holmes, na centralidade da importância da Aliança Atlântica “na salvaguarda da paz através da concertação entre os seus membros e da partilha dos riscos e das tarefas”.<sup>209</sup> Para tal, era crucial uma adaptação face ao aumento de poder dos soviéticos, que passava pelo desenvolvimento da *Rapid Deployment Force*, pela realização dos melhores esforços para ajudar à modernização das Forças Armadas Portuguesas, para que Portugal pudesse desempenhar o seu papel na NATO, e pela requisição dos pedidos já apresentados.

Do lado português, o Embaixador Calvet de Magalhães sugeriu que o diálogo entre os dois países estava a verificar-se com intervalos de tempo demasiado longos, situação que esperava que viesse a alterar-se brevemente, sobretudo pela aproximação do prazo do término do acordo vigente. Encarando os pedidos de novas facilidades de forma positiva, e lembrando que Portugal sempre apoiara as iniciativas norte-americanas fora da área da NATO, o embaixador português considerou razoável exigir certas contrapartidas que pudessem justificar o aumento de riscos (quer em termos de ameaças, quer em termos de opinião pública e oposição), passando estas principalmente pelo reequipamento das Forças Armadas Portuguesas, além de apoios de cariz não-militar. Contudo, o Governo português pretendia focar-se, primeiramente, no Acordo das Lajes, antes de se debruçar sobre a concessão de novas facilidades, acordo esse que à partida seria estabelecido por via de troca de notas. Portugal insistia que era necessário rever as quantias envolvidas nos projetos norte-americanos, assegurando planos concretos para a modernização das Forças Armadas Portuguesas, e estabelecendo as condições e duração dos fundos que seriam recebidos. Não menos importante, o embaixador português vincou a imprescindibilidade de medidas que salvaguardassem Portugal caso os EUA não fossem capazes de assegurar as ajudas necessárias. A duração de dez anos proposta era demasiado longa, preferindo a delegação portuguesa que o período do novo acordo não excedesse os cinco anos, não descartando que “talvez se pudesse encarar a possibilidade de rever o acordo ao fim” desse período.<sup>210</sup> Calvet de Magalhães pediu alguns esclarecimentos à delegação americana quanto aos aspetos económicos, pois “como a nossa dívida é muito

---

<sup>209</sup> Ata da Direção-Geral dos Negócios Políticos acerca das negociações Portugal/EUA, de 7 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>210</sup> Ata da Direção-Geral dos Negócios Políticos acerca das negociações Portugal/EUA, de 7 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.



grande e não a queremos sobrecarregar, temos que ser muito cuidadosos em relação à proporção entre créditos e *grants*”.<sup>211</sup> Ademais, reforçava a intenção do Governo português de tratar de questões técnicas antes do acordo *umbrella* sugerido, algo que a delegação norte-americana considerava que iria atrasar todo o processo.

O Estado Maior General das Forças Armadas teceu comentários sobre a proposta americana para celebração de um acordo por troca de notas, apresentada na reunião de 6 de dezembro de 1982. Nos termos que eram sugeridos pelos norte-americanos, Portugal concedia novas facilidades e prolongava as já existentes, num aumento claro da cooperação militar luso-americana, sem antes acertar pormenores técnicos e assumindo um compromisso por uma década inteira. E quanto às contrapartidas militares, a proposta implicava a aquisição de material proveniente dos Estados Unidos e um programa de reequipamento das Forças Armadas Portuguesas limitado pela NATO, que ignorava as responsabilidades nacionais e o aumento de riscos para o país. Por estes motivos, o EMGFA considerou que a proposta não podia ser aceite nestes termos, que deixavam Portugal à mercê do seu parceiro atlântico. Além do “salto qualitativo e quantitativo de grandes dimensões com vastas consequências de natureza militar, política e económica”, as pretensões quanto à Base de Beja aparentavam ser mais vastas do que os norte-americanos indicavam, o que suscitava suspeita e desconfiança. Quanto ao Acordo das Lajes, podia admitir-se a sua prorrogação por via de troca de notas, mas não antes de estarem concluídos os textos de carácter técnico, em especial o Acordo Técnico e o Acordo Laboral, bem como a definição clara das contrapartidas.<sup>212</sup>

Numa visita do Primeiro-Ministro, Francisco Pinto Balsemão, a Washington, a 13 de dezembro de 1982, Portugal reiterou a firmeza da aliança luso-americana e a necessidade de obtenção de contrapartidas para enfrentar os riscos que a concessão de facilidades comportava. A proposta americana da negociação conjunta encontrava-se em análise, estando apenas à data definido que ambas as partes concordavam com o estabelecimento via troca de notas. Relatos das conversações entre o Primeiro-Ministro português e o Presidente Ronald Reagan apresentam alguma confusão do presidente norte-americano, pois “esperara que o Primeiro-Ministro abordasse a questão das

---

<sup>211</sup> Ata da Direção-Geral dos Negócios Políticos acerca das negociações Portugal/EUA, de 7 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>212</sup> Apontamento do Estado Maior General das Forças Armadas sobre as negociações com os EUA sobre questões de defesa, com comentários à proposta americana para celebração de um acordo por troca de notas, apresentada em reunião de 6 de dezembro de 1982, de 10 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

negociações das Lajes e ficara surpreendido com o facto de este ponto não ter sido suscitado pelo Dr. Pinto Balsemão”.<sup>213</sup> As negociações das Lajes terão sido apenas brevemente referidas quando expostas a Reagan as várias alternativas que se apresentavam à política externa portuguesa, à luz da sua dupla vocação, europeia e atlântica:

“Somos um país europeu, mas não estamos dispostos nem a mendigar a nossa entrada para as Comunidades Europeias, nem a ficar indefinidamente à sua porta, esperando que eles decidam aceitar-nos. Se os prazos previstos para a nossa adesão não forem respeitados, Portugal terá de rever toda a questão, optando então pela sua vocação atlântica, aproximando-se da África e do Continente americano, sobretudo do Brasil e dos EUA – mas, deste último país, só se entretanto tivermos encontrado nele compreensão e apoio correspondentes aos que lhe temos testemunhado, até agora sem a contrapartida que tínhamos o direito de esperar”.<sup>214</sup>

Esta foi a mensagem transmitida pelo Embaixador Holmes, apesar de se duvidar que a conversa se tenha desenvolvido exatamente assim, sendo o mais provável que se tenha tratado de uma tentativa de compreensão por parte do embaixador do que lhe havia sido transmitido por Reagan.<sup>215</sup> Não deixa de ser uma narrativa interessante a explorar, uma vez que mostra uma posição firme por parte de Portugal, que se pretende independente não obstante a entrada iminente na CEE, e não mostra medo de explorar as várias facetas da sua política externa, desde que os relacionamentos estabelecidos sejam justos para o país. A referência a África, que remete para os PALOP, não deixa de se apresentar também como uma vantagem negocial de Portugal, uma vez que a sua influência no continente africano era útil aos Estados Unidos.

A 16 de dezembro de 1982, dá-se um encontro na Embaixada de Portugal em Washington, com o Secretário da Defesa, Caspar Weinberger. Este encontro coincidiu com a entrada em vigor a Lei da Defesa Nacional<sup>216</sup> em Portugal, que colocava ao “Governo português (de cuja autoridade passavam as Forças Armadas a depender), o problema do reequipamento e reapetrechamento das mesmas Forças; uma parte da solução caberia na renegociação do Acordo das Lajes, outra certamente que não”.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup> Documento da Direção-Geral dos Negócios Políticos: “Visita a Washington de Sua Excelência o Primeiro-Ministro: Tópicos sobre as negociações em curso”, de 13 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>214</sup> Apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de 15 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>215</sup> Apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de 15 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>216</sup> Diário da República n.º 285/1982, Série I de 1982-12-11, da Assembleia da República.

<sup>217</sup> Encontro na embaixada com o Secretário da Defesa, Caspar Weinberger, a 16 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

Weinberger assegurou que os Estados Unidos mantinham o interesse em modernizar as Forças Armadas Portuguesas, embora o Congresso apresentasse dificuldades, e mantinha-se positivo quanto a um acordo que beneficiasse ambos os países. As preocupações portuguesas quanto à aproximação do prazo do acordo vigente foram desvalorizadas, apesar de se reiterar “que a situação política interna portuguesa exigia uma rápida renegociação do Acordo das Lajes e o respeito pela sua *deadline*”. Contudo, as reservas portuguesas não terminavam no acordo proposto pela delegação americana, centrando-se ainda nas questões de Beja e da *Rapid Deployment Force*, para a qual os Açores eram essenciais por providenciarem rotas alternativas. Sem acordo quanto às quantias a determinar, Portugal entendia que os Estados Unidos “pediam, afinal, a militarização potencial do território português sem, em troca, se obrigarem a muito”. O grande impasse prendia-se com a relutância portuguesa em avançar com duas negociações paralelas, pelo que Carlucci, antigo Embaixador dos EUA em Portugal e agora Vice-Secretário da Defesa, pediu ao lado português que tivesse em mente que “o Congresso norte-americano só aceitaria o encargo compensatório de facilidades acrescidas se estas se integrassem na negociação ‘global’ das Lajes”, o interesse português na globalização destas matérias.<sup>218</sup>

No final do ano, a 22 de dezembro, os dois embaixadores Calvet de Magalhães e Allen Holmes encontram-se na Embaixada dos Estados Unidos, para dar continuidade aos trabalhos relativos aos Acordos Técnicos, ao Acordo Laboral e às ajudas económicas. Holmes foi portador de boas notícias para as negociações, uma vez que haviam sido aprovados 90 milhões de dólares para ajuda a Portugal, faltando apenas avançar com o pedido para o ano de 1984, prevendo-se um aumento deste valor caso se verificasse a extensão da cooperação em matéria de defesa entre os dois Estados. Embora os EUA não pudessem “assumir compromissos plurianuais, a Administração americana tinha a intenção de atingir o nível de 125 milhões de dólares na assistência militar durante a vida do acordo”,<sup>219</sup> desbloqueando o impasse económico. Os Estados Unidos apresentaram um novo argumento quanto às obras que pretendiam realizar no arquipélago dos Açores, defendendo que estas não se podiam incluir na categoria de facilidades adicionais, uma vez que eram meramente de melhorias numa facilidade já existente, e apenas novas facilidades se traduziriam no aumento de contrapartidas. Compreendendo que uma

---

<sup>218</sup> Encontro na embaixada com o Secretário da Defesa, Caspar Weinberger, a 16 de dezembro de 1982, VFP152, MNE.

<sup>219</sup> Apontamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros: “Conversa do Senhor Embaixador Calvet de Magalhães com o Embaixador Allen Holmes” a 22 de dezembro de 1982, de 7 de janeiro de 1983, VFP152, MNE.

simples lista de pedidos portugueses não teria sucesso no Congresso, os norte-americanos propunham negociar um *package* com Portugal, não sendo viável a separação das negociações por existir apenas uma fonte de fundos. Em relação às condições impostas por Calvet de Magalhães na última reunião, para que Portugal considerasse o acordo *umbrella*, o Embaixador Holmes mostrou disponibilidade para acrescentar aos *best efforts* algo como um pedido anual de fundos tidos como essenciais para a defesa e economia, assumindo que Portugal se propunha a usar os fundos norte-americanos juntamente com outros, para efeitos de modernização das suas forças armadas.

É importante refletir sobre as implicações dos pedidos dos Estados Unidos na política de defesa portuguesa para entender a posição assumida por Portugal ao longo das negociações. Assim, a reação portuguesa aos pedidos feitos pelos EUA baseou-se tanto na solidariedade para com o aliado norte-americano, fundada, entre outros aspetos, na convergência de interesses e valores, como na avaliação do valor e riscos associados às concessões, que teriam impacto nos interesses nacionais. Da Segunda Guerra Mundial à descolonização, Portugal distinguiu duas áreas de defesa: a zona metropolitana, que se integrava na área da NATO, e o Ultramar. Enquanto que a primeira se via inserida num quadro de defesa comum, assegurada pelos Estados-membros da Aliança Atlântica, o Ultramar era unicamente da responsabilidade de Portugal, o que levou a uma concentração de recursos militares para esta área durante a Guerra Colonial, afastando-os da área da NATO, “levando à subvalorização e esquecimento da importância da defesa das posições europeias, deixada quase inteiramente à responsabilidade da NATO e assegurada por meios de outros países”.<sup>220</sup> Esta situação traduziu-se num papel passivo da contribuição portuguesa para a NATO, limitando o papel português às facilidades no arquipélago açoriano aos EUA, abrangidas no acordo bilateral que datava de 1951. Sendo praticamente a única contribuição portuguesa, houve pressões que se refletiram na utilização das Lajes pelos norte-americanos para fins não necessariamente ligados ao quadro da NATO, aspeto que constava no acordo bilateral. Os Estados Unidos criaram então uma imagem de “compreensão” portuguesa nas negociações que respeitavam aos Açores, em oposição, por exemplo, à natureza mais dura dos espanhóis, atitude que se foi mantendo ao longo do processo negocial.

“Pouco a pouco os americanos foram considerando as Lajes não já uma base portuguesa, onde dispõem de facilidades bilaterais para o desempenho de funções no âmbito da Aliança, mas

---

<sup>220</sup> Documento sobre as negociações com os Estados Unidos, de março de 1983, VFP152, MNE.

como uma base implicitamente disponível para qualquer uso, mediante uma mera informação prestada a respeito de certas operações – não todas – ao governo português”.<sup>221</sup>

A perspectiva da inserção espanhola na NATO contribuiu igualmente para a definição da política de defesa portuguesa, uma vez que pela primeira vez os dois Estados se encontravam num mesmo plano de objetivos de política externa,<sup>222</sup> na adesão ao Mercado Comum e na sua participação na NATO. A desproporção entre Portugal e Espanha tornou fundamental que se tomassem precauções quanto a choques de interesses, o que, por sua vez, tornou mais urgente assegurar que Portugal dispunha dos meios necessários para assumir o papel adequado, num momento em que se avistavam os acordos de defesa americano-espanhóis, que os projetavam para zonas que se integravam no triângulo atlântico português. Assim, os pedidos norte-americanos não podem dissociar-se de um conjunto de preocupações portuguesas em matéria de defesa, que passavam pelo seu desejo de desempenhar um papel mais ativo na NATO, não se limitando apenas às concessões de facilidades nos Açores, pelo interesse em defender o território nacional com meios próprios, para além de ajudas dos seus aliados, pela delimitação clara dos papéis e zonas de atuação dos dois países ibéricos na NATO, pelo fortalecimento da unidade do triângulo português, com a inclusão dos Açores no Iberlant<sup>223</sup> da NATO, e pelo aumento proporcional de meios de defesa em relação aos riscos acrescidos pela concessão de facilidades. Com base nestas considerações, Portugal procurava adquirir os meios militares adequados aos seus compromissos na NATO, e obter apoios económicos que lhe permitissem satisfazer as suas necessidades essenciais e assumir novos compromissos políticos sem comprometer o plano económico. De um modo geral, os interesses portugueses foram tidos em consideração pela parte norte-americana, pese embora a resistência quanto a cedências políticas e/ou financeiras, oposição já esperada por Portugal.<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> Documento sobre as negociações com os Estados Unidos, de março de 1983, VFP152, MNE.

<sup>222</sup> A Espanha era, tradicionalmente, o rival e elemento de pressão e ameaça mais proeminente de Portugal, com este último procurando sempre estabelecer uma rede de alianças distintas e inserir-se em círculos onde o inimigo ibérico não se encontrasse.

<sup>223</sup> Comando da Área Ibero-Atlântica da NATO.

<sup>224</sup> Documento sobre as negociações com os Estados Unidos, de março de 1983, VFP152, MNE.

## **Fase final das negociações**

A análise de propostas de ambas as partes ocorreu em inícios de 1983, com as reuniões a progredir a um ritmo muito lento, a uma média de reuniões a cada seis meses, atrasos que parecem ser uma estratégia deliberada da parte americana. Ainda assim, Portugal foi capaz de assegurar a definição clara das suas pretensões em cada uma das fases das negociações, a par de alguma relutância dos Estados Unidos em discutir os pedidos adicionais relativos à defesa, preferindo debater estes assuntos individualmente, retirando-lhes assim impacto. A parte norte-americana mostrou sempre interesse em prolongar o período negocial, contrariamente à delegação portuguesa, sendo o objetivo desta tática fazer coincidir a negociação sobre os pedidos de novas facilidades com a prorrogação das facilidades já existentes no arquipélago açoriano, o que acabou mesmo por acontecer. A partir daí, o ritmo das negociações foi acelerado, registando-se progressos rápidos em todas as áreas. Interessava agora aos Estados Unidos integrar todos os pedidos portugueses num *package* com a renovação do Acordo das Lajes. Do lado português, era necessário distinguir dois aspetos: a renovação das facilidades nas Lajes e a concessão de novas facilidades, com este último com tendência a alargar-se além do quadro da NATO.<sup>225</sup> Em inícios de 1983, registavam-se progressos significativos quanto ao Acordo Técnico e respetivos anexos, com pressões crescentes da delegação portuguesa para o enquadrar na NATO, e o Acordo Laboral encontrava-se praticamente aprovado na totalidade. Porém, não foi possível chegar a um acordo até à data de expiração do mesmo, e este foi automaticamente revogado por mais um ano. Este novo alargamento de prazo deu origem a mais um abrandamento nas negociações, desta vez por parte de Portugal, que mostrava dúvidas quanto às vantagens de o Governo negociar um acordo que acabaria por não assinar.<sup>226</sup>

A sugestão de celebrar o acordo por troca de notas, sobretudo para que este não ficasse sujeito à ratificação do Congresso, acabou por ser aceite pelos portugueses, tendo este o mesmo valor que um acordo solene e não se apresentando como um problema. Quanto aos pedidos dos EUA, o Embaixador Calvet de Magalhães sugeriu que a exclusão da possibilidade de alargamentos nas Lajes poderia criar impasses, tendo em conta as reações das autoridades norte-americanas, pelo que a delegação portuguesa deveria

---

<sup>225</sup> Documento sobre as negociações com os Estados Unidos, de março de 1983, VFP152, MNE.

<sup>226</sup> O Governo, chefiado à data por Francisco Pinto Balsemão, terminaria em junho de 1983, dando lugar ao Governo de Mário Soares.

concordar com as mesmas. Relativamente às facilidades adicionais, o receio português era que essa situação se traduzisse na redução das contrapartidas financeiras, sobretudo no campo militar. O prazo proposto de dez anos, embora longo, estava diretamente ligado às contrapartidas financeiras oferecidas pelos Estados Unidos, que “só consideram poder corresponder às pretensões portuguesas em matéria de financiamento estendendo as contrapartidas financeiras por um prazo mais ou menos longo”,<sup>227</sup> que podia realmente ser benéfico para o reequipamento das Forças Armadas Portuguesas, considerando possíveis atrasos nas ajudas. Quanto às contrapartidas, os Estados Unidos separaram as ajudas militares das não-militares. No campo militar, a previsão para o orçamento de 1984 era de 105 milhões de dólares, 60 milhões de dívida e 45 milhões de crédito garantido, com aumentos previstos para os anos subsequentes. No âmbito da ajuda não-militar, previa-se a atribuição de 40 milhões de dólares anuais, a estender-se por todo o período de vigência do acordo.<sup>228</sup> Estes apoios destinar-se-iam, sobretudo, ao Governo Regional dos Açores, bem como ao financiamento daquela que viria a ser a FLAD, a que se acrescentava um crédito especial a longo prazo, que se situaria na ordem dos 75 milhões de dólares ao longo de três anos, para financiamento habitacional. O Primeiro-Ministro acreditava que, face ao tempo de que dispunham, seria provável que assuntos como as propostas quanto à Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento só viessem a ser negociados pelo Governo Constitucional seguinte, sendo imprescindível avançar com as negociações sobre as contrapartidas, uma vez que, desde 4 de fevereiro, Portugal se encontrava em situação de prorrogação do acordo sem qualquer benefício. Finalmente, a 13 de dezembro de 1983, é celebrado o acordo, por troca de notas, entre os governos de Portugal e dos Estados Unidos, determinando a extensão das facilidades nos Açores até 4 de fevereiro de 1991,<sup>229</sup> dando continuidade aos arranjos de 6 de setembro de 1951, documentos tornados públicos em maio de 1984. O novo acordo técnico para a execução do acordo de defesa, assinado a 18 de maio de 1984, foi aprovado para ratificação pela Assembleia da República a 22 de outubro de 1985.<sup>230</sup>

---

<sup>227</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: “Negociações com as autoridades americanas sobre questões de defesa”, de 21 de março de 1983, VFP152, MNE.

<sup>228</sup> Informação de Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros: “Negociações com as autoridades americanas sobre questões de defesa”, de 21 de março de 1983, VFP152, MNE.

<sup>229</sup> Diário da República n.º 103/1984, Série I de 1984-05-04, do Ministério dos Negócios Estrangeiros – Direção-Geral dos Negócios Políticos

<sup>230</sup> Diário da República n.º 243/1985, Série I de 1985-10-22, da Assembleia da República.

## CONCLUSÕES

A dinâmica transatlântica jogou, tradicionalmente, um papel importante na política externa portuguesa, e o período entre 1976 e 1989 não foi exceção. O relacionamento luso-americano teve um grande peso no processo de transição e consolidação da democracia portuguesa e no acompanhamento da adaptação de Portugal à fase final da Guerra Fria, na figura da redefinição da sua inserção internacional. Através de uma ótica realista e do foco na análise de política externa, analisamos a evolução da política externa portuguesa num período definidor da sua história, que coincidiu com um importante momento internacional, e procuramos compreender onde ficou o atlantismo num Portugal cada vez mais virado para a Europa. A investigação do processo negocial entre Portugal e os Estados Unidos em relação aos Açores permitiu-nos compreender a força da diplomacia portuguesa, os momentos-chave que moldaram o relacionamento luso-americano e o seu impacto na política externa portuguesa pós-1976.

As consequências do 25 de abril foram visíveis, quer a nível interno, quer a nível externo, e destacamos nesta investigação a valorização do vetor europeu, numa tentativa de ajustamento português ao seu novo contexto. Apesar de algumas tentativas de integrar o país em mecanismos económicos, Portugal mantivera-se à margem do processo de integração europeu, essencialmente pelas reservas quanto à integração política (supranacional) e por não satisfazer a condição de ser uma democracia pluralista. Embora seja objetivamente mais um momento de rutura do que de continuidade, pelo corte que representou face às políticas do Estado Novo, o pedido de adesão à CEE pode ser visto como um elemento de continuidade, se atentarmos no tradicional alinhamento com a potência britânica, que aderiu formalmente às Comunidades em 1973. É certo que, efetivamente, o cessar do modelo “de costas voltadas” à Europa representou uma nova viragem na política externa portuguesa, dando-lhe novos contornos e ajustando-a ao momento internacional que se vivia. Contudo, a democratização do país mostrou-se também uma oportunidade de reaproximação ao Atlântico, uma vez que “a partir de 1977 a NATO torna a ser a principal referência externa da política de defesa” (Telo, 1999 p.227), não tendo nunca deixado de ser o principal garante da segurança portuguesa e europeia. O isolamento internacional preconizado por Salazar foi quebrado com o fim do Estado Novo, e a dupla vocação portuguesa, enquanto país euro-atlântico, criou uma importante dualidade de benefícios mútuos: a inserção de Portugal no contexto europeu reforçava a sua posição no Atlântico, enquanto que os seus esforços no vetor atlântico



tornavam mais robusta a sua presença na Europa. A descolonização que teve lugar no pós-25 de abril, que colocou Portugal finalmente a par das demais potências europeias, abriu novas portas à política externa portuguesa que, apesar de abandonar as políticas do Ultramar, foi capaz de encontrar mecanismos de aproximação às ex-colónias, os PALOP, acabando mesmo mais tarde por constituir a CPLP.

Não podemos dissociar a revolução portuguesa e as suas consequências do momento internacional que se vivia, na passagem para uma nova fase do conflito bipolar, a segunda *détente*, que refletiu as fragilidades do bloco ocidental e o aumento da agressividade soviética, que condicionaram não só o posicionamento internacional de Portugal como também o seu relacionamento com os EUA. A Base das Lajes, estrategicamente relevante para o aliado atlântico já desde a Segunda Guerra Mundial, ganhou novo destaque neste período. Sabendo bem como compensar as vulnerabilidades de um país periférico, utilizando desde cedo a seu favor as condições climáticas e a posição geográfica do país, Portugal procurou obter maiores compensações dos norte-americanos pela ocupação do arquipélago açoriano. Enquanto que durante o Estado Novo o Estado português procurava obter apoio político e reconhecimento do seu regime e império colonial, largamente criticados no palco internacional, as ambições do país no período constitucional são essencialmente económicas e militares. Do ponto de vista português, as negociações das Lajes em finais da década de 70 constituíam o momento ideal para pressionar os Estados Unidos no sentido de obter as ajudas essenciais à consolidação da democracia. As mutações internas por que Portugal passou na sequência da revolução de abril, desde a descolonização à revisão constitucional de 1982, que extinguiu o Conselho da Revolução, realçaram a necessidade de o país se readaptar à sua nova realidade, o que passava também pela reestruturação e modernização das suas forças armadas.

O enfraquecimento do bloco ocidental, a par da crise interna vivida nos Estados Unidos, traumatizados pela pesada derrota no Vietname e pelo escândalo que levou à demissão do seu presidente, influenciaram não só as suas decisões em relação ao processo de transição para a democracia em Portugal, como também os seus objetivos em matéria de segurança e defesa, que passavam pelos Açores. A superpotência ocidental apelou aos seus aliados e membros da NATO, que agiram em solidariedade e reconhecimento dos seus interesses comuns enquanto membros de uma verdadeira comunidade de segurança, que reforçassem as suas capacidades de defesa para fazer frente ao inimigo soviético e

assegurar áreas vitais para o Ocidente. Quanto aos Açores, os EUA pediam a renovação do Acordo das Lajes, com acréscimo de melhorias, além de facilidades adicionais no resto do país, desde a utilização da Base de Beja e demais aeroportos à instalação de uma estação de rastreio de satélites. Ora, Portugal mostrou-se disposto a explorar a ideia de conceder estas facilidades adicionais, mas mantendo uma posição firme sobre as condições mediante as quais o faria. Em primeiro lugar, fez questão de incluir a cedência no quadro da Aliança Atlântica, contrariamente ao desejado durante o Estado Novo, por forma a ver aí o seu papel reforçado. No entanto, recusou resolutamente que o seu papel se limitasse à disponibilização de recursos geoestratégicos aos aliados da NATO, posição esta que foi sendo clarificada ao longo do processo negocial. Em segundo lugar, ficou bem assente que a concessão de novas facilidades aos norte-americanos se traduzia num aumento do risco para Portugal, que encontrou aí uma das grandes justificações para o aumento das contrapartidas económicas e o investimento na defesa portuguesa, centrada no reequipamento das suas forças armadas. Ademais, não esquecendo as dificuldades económico-financeiras que atravessavam o país, o investimento nas Forças Armadas Portuguesas apresentava benefícios para a própria NATO, enquanto simultaneamente tornavam Portugal mais autossuficiente em matéria de defesa do arquipélago açoriano. Em terceiro lugar, as contínuas prorrogações dos acordos das Lajes e o aumento de cedências representavam um enorme salto qualitativo no relacionamento luso-americano, que se tornava mais robusto com o passar dos anos. A não interrupção das negociações aquando do sismo de 1980, cujos danos foram em parte colmatados graças à ajuda proveniente dos EUA, bem como a sugestão norte-americana da criação da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, são exemplos paradigmáticos desta evolução no relacionamento bilateral.

Independentemente de terem existido momentos de maior ou menor tensão, ou mesmo momentos de alguma inércia durante as negociações luso-americanas, nunca esteve realmente em causa a colaboração portuguesa. O alinhamento de Portugal com os Estados Unidos não foi questionado, tratando-se as insistências portuguesas apenas de tentativas de obter benefícios pelo apoio prestado, tanto a nível bilateral como no quadro multilateral da Aliança Atlântica. Os valores, normas e regras inerentes à comunidade transatlântica mantiveram-se presentes na política externa portuguesa, suscitando apenas alguns receios durante a breve viragem à esquerda que se verificou em 1975. A atitude ambiciosa de Portugal ao longo das negociações mostrou-se consistente, sobretudo ao

fazer frente à posição dos norte-americanos de garantir apenas os “melhores esforços” para apoiar o país. Sendo um Estado com poder relativo bastante menor do que os EUA, é certo que Portugal soube utilizar o trunfo dos Açores em seu proveito, exigindo contrapartidas que se adequassem ao esforço que as cedências acarretavam. A imagem de um negociador passivo, se tida pelos norte-americanos, foi provavelmente anulada com esta diplomacia vincada e orientada para a readaptação internacional do país. O mesmo aconteceu com a entrada simultânea de Portugal e Espanha na CEE, apesar de o Estado português não ter tido sucesso em separar as negociações. Verificamos que Portugal procurou sempre, por um lado, reforçar a sua imagem enquanto parceiro de confiança e capaz de cumprir com as suas responsabilidades e, por outro, garantir alguma margem de manobra para gerir os apoios económicos e militares.

Este trabalho procurou aprofundar um tema que, apesar de densamente estudado na literatura, carece de alguma análise referente ao período delimitado. Procurou-se contribuir para linhas de investigação futuras com uma análise detalhada da evolução da política externa portuguesa e do relacionamento luso-americano, num momento crucial de transição para uma opção maioritariamente europeia, com a posição portuguesa reforçada em dois vetores complementares. O estudo do processo negocial entre Portugal e os Estados Unidos para a cedência de facilidades nos Açores aos norte-americanos serviu para ilustrar, por um lado, a redefinição da política externa portuguesa no período constitucional e, por outro, a relevância da dinâmica transatlântica num momento crucial para os dois Estados e para a cena internacional, que estava prestes a ver o fim do conflito que dividiu o mundo. Existe muita documentação ainda a ser explorada neste campo, o que pode ser entendido como uma vantagem e uma desvantagem simultaneamente, e esta investigação propôs-se a cobrir alguma dessa informação por forma a criar uma imagem mais clara e empírica da política externa portuguesa no período de análise definido, embora certamente incompleta devido à densidade documental. Como nota final, entende-se que circunstância, tradição e rutura acompanharam o processo de evolução da política externa portuguesa que, não deixando nunca de valorizar o vetor atlântico, foi capaz de moldá-lo, ajustando-se à nova realidade das relações internacionais.

## FONTES E BIBLIOGRAFIA

- Alden, Chris et al. 2017. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, Nova Iorque, Routledge.
- Anderson, Benedict 2008. *Comunidades Imaginadas*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Andrade, Luís 2015. Os Açores entre a Europa e os Estados Unidos da América: Uma Perspetiva Geoestratégica. *Nação e Defesa*, Nº141, 96-106.
- Antunes, José Freire 1991. *Kennedy e Salazar: o leão e a raposa*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Antunes, José Freire 1992. *Nixon e Caetano: promessas e abandono*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros [várias pastas], Lisboa.
- Bilgin, Pinar 2016. Beyond the 'billiard ball' model of the international?, *European Political Science*, 15, 117-119.
- Bradford, André 2010. “A singularidade dos Açores – uma diplomacia a dois tempos: do Estado unitário ao Estado parceiro” in *À Procura da Grande Estratégia – de Roosevelt a Obama*. Lisboa, Tinta-da-China, 81-85.
- Brito, Nuno Filipe 2005. Política externa portuguesa. O futuro do passado, *Relações Internacionais*, 5, 147-161.
- Cardoso, Débora 2017. A “neutralidade colaborante” e a propaganda em Portugal durante a Segunda Guerra Mundial, *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 17, 355-370.
- Cordeiro, Vasco Alves 2015. Açores: Um Valor Estratégico para o País. *Nação e Defesa*, Nº141, 14-20.
- Coutinho, Francisco Pereira et al. 2006. O Processo de Integração Europeia e a Constituição Portuguesa, *Nação e Defesa*, Nº115 – 3ª série, 83-112.
- Coutinho, Rui et al. 2010. Responses to, and the short and long-term impacts of, the 1957/1958 Capelinhos volcanic eruption and associated earthquake activity on Faial, Azores. *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 196, 265-280.

- Deudney, Daniel et al. 1992. The International Sources of Soviet Change. *International Security*, vol. 16, 3, 74-118.
- Deudney, Daniel et al. 2010. The Unravelling of the Cold War Settlement. *Survival*, vol. 51, 6, 39-62.
- Deutsch, Karl et al. 1957. *Political Community and the North American Area*, Nova Jersey, Princeton University Press.
- Diário da República Eletrónico [várias datas]. Disponível em: <https://www.dre.pt>.
- Donnelly, Jack 2006. *Realism and International Relations*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- Ferreira, José Medeiros 2010. “Onde fica Portugal nas relações luso-americanas” in *À Procura da Grande Estratégia – de Roosevelt a Obama*. Lisboa, Tinta-da-China, 65-80.
- Ferreira, José Medeiros 2011. *Os Açores na Política Internacional*. Lisboa, Tinta-da-China.
- Fonseca, Ana Mónica 2012. O apoio da social-democracia alemã à democratização portuguesa (1974-1975). *Ler História*, Nº63, 93-107.
- Foulon, Michiel 2015. Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. *International Studies Review*, 17, 635-661.
- Freire, Maria Raquel et al. 2011. *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Gaddis, John Lewis 2007. *A Guerra Fria*, Lisboa, Edições 70.
- Gaspar, Carlos 2003. A Guerra Fria Acabou Duas Vezes, *Nação e Defesa*, Nº105 – 2ª série, 141-176.
- Gaspar, Carlos 2016. *O Pós-Guerra Fria*, Lisboa, Tinta-da-China.
- Gilbert, Martin 2017. *História do Século XX*, Alfragide, Publicações Dom Quixote.
- Hermet et al. 2014. *Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Hudson, Valerie 2005. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations, *Foreign Policy Analysis*, 1, 1-30.

Jesus, Diego 2014. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa, *Estudos Internacionais*, vol.2, Nº1, jan-jun 2014, 81-99.

Judt, Tony 2007. *Pós-Guerra: História da Europa desde 1945*, Lisboa, Edições 70.

Kershaw, Ian 2018. *Continente Dividido: A Europa, 1950-2017*, Alfragide, Publicações Dom Quixote.

Kissinger, Henry 2015. *A Ordem Mundial*, Alfragide, Publicações Dom Quixote.

Lobo-Fernandes, Luís 2007. De Tucídides a Guicciardini: fatores perenes do realismo em Relações Internacionais e a ascensão dos novos colossos asiáticos, *Relações Internacionais*, 16, 7-19.

Machete, Rui Chancerelle 2006. As Relações Entre Portugal e os Estados Unidos da América, *Nação e Defesa*, Nº113 – 3ª série, 7-19.

Magone, José 1998. A integração europeia e a construção da democracia portuguesa, *Penélope*, 18, 123-163.

Magone, José 2017. “Portugal” in *Foreign Policies of EU Member States*, Londres, Routledge, 162-178.

Marcos, Daniel 2008. *A Erupção dos Capelinhos: Janela de Oportunidade para a Emigração Açoriana*, Angra do Heroísmo, IAC-Instituto Açoriano de Cultura.

Marcos, Daniel 2010. “A política externa norte-americana de Roosevelt a Obama: uma abordagem histórica” in *À Procura da Grande Estratégia – de Roosevelt a Obama*. Lisboa, Tinta-da-China, 213-228.

Marcos, Daniel 2011. *Uma Aliança Circunstancial: As relações luso-americanas nos anos 1950*. Dissertação de Doutoramento em História Moderna e Contemporânea, Especialidade em História das Relações Internacionais no Período Contemporâneo, Lisboa, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

Meneses, Filipe Ribeiro 2010. *Salazar – Uma Biografia Política*, Alfragide, Publicações Dom Quixote.

Michel, Bernard 2016. *A Guerra Civil de Espanha*, S. Pedro do Estoril, Saída de Emergência.

- Moreira, Adriano 2000. Situação internacional portuguesa, *Análise Social*, vol.xxxv (154-155), 315-326.
- Oliveira, Pedro Aires 2002. Uma mão cheia de nada? A política externa do marcelismo, *Penélope*, Nº26, 93-122.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte 1949. Tratado do Atlântico Norte [Online], Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/1949/09/20900/06870692.pdf> [acedido a 17 de julho de 2020].
- Organização do Tratado do Atlântico Norte 2006. *NATO Handbook*, Bruxelas, NATO's Public Diplomacy Division.
- Pereira, Pedro Cantinho 2006. Portugal e o Início da Construção Europeia (1947–1953), *Nação e Defesa*, Nº 115 - 3ª Série, 235-255.
- Pereira, Rui 2007. A Vertente Europeia-Continental e a Vertente Atlântico-Global na Política Externa Portuguesa, *Nação e Defesa*, Nº 116 – 3ª Série, 107-115.
- Pinheiro, João de Deus 1988. Grandes Eixos da Política Externa no Portugal de Hoje, *Nação e Defesa*, Nº 45, 13-36.
- Pinto, António Costa 2001. *O Fim do Império Português*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Pinto, António Costa 2019. “A busca da democracia – 1960-2000” in *História Política Contemporânea – Portugal: 1808-2000*, Lisboa, Objectiva, 267-306.
- Pinto, Jaime Nogueira 2013. *Ideologia e Razão de Estado: Uma história do Poder*, Porto, Civilização Editora.
- Rodrigues, Luís Nuno et al. 2005. *Portugal e o Atlântico: 60 Anos dos Acordos dos Açores*, Lisboa, Centro de Estudos de História Contemporânea Portuguesa.
- Rodrigues, Luís Nuno et al. 2006. *Regimes e Império: As Relações Luso-Americanas no Século XX*, Lisboa, Fundação Luso-Americana.
- Rollo, Maria Fernanda 1994. Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952), *Análise Social*, vol. XXIX (128), 4º, 841-869.
- Rose, Gideon 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, Cambridge University Press, 51(1), 144–172.

Sá, Tiago Moreira 2012. «Quando Portugal contou para a América». Os Estados Unidos e a transição democrática portuguesa, *Ler História*, Nº63, 109-125.

Sá, Tiago Moreira 2014. Os Estados Unidos e o Fim da Guerra Fria, *Relações Internacionais*, 43, 15-29.

Sá, Tiago Moreira 2015. *Política Externa Portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Sá, Tiago Moreira 2016. *História das Relações Portugal – EUA (1776-2015)*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Santos, José Loureiro 2009. A Região Geopolítica do Atlântico e Portugal, *Nação e Defesa*, nº124 – 4ª série, 121-132.

Santos, José Loureiro 2010. “Um sistema de segurança para a totalidade do Ocidente geográfico” in *À Procura da Grande Estratégia – de Roosevelt a Obama*. Lisboa, Tinta-da-China, 281-288.

Saraiva, Maria Francisca 2015. “Portugal e a Sociedade das Nações: o Papel do Multilateralismo na Política Externa Portuguesa” in *Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 9-24.

Soulet, Jean-François 2009. *História da Europa de Leste*, Lisboa, Editorial Teorema.

Taubman, William 2018. *Gorbachev: A Biografia*, Porto Salvo, Saída de Emergência.

Teixeira, Nuno Severiano 1993. Da neutralidade ao alinhamento: Portugal na fundação do pacto do Atlântico, *Análise Social*, vol. XXVIII (120), 1º, 55-80.

Teixeira, Nuno Severiano 1995. Portugal e a NATO: 1949-1989, *Análise Social*, vol. XXX (133), 4º, 803-818.

Teixeira, Nuno Severiano 2004a. O 25 de Abril e a Política Externa Portuguesa, *Relações Internacionais*, 1, 5-12.

Teixeira, Nuno Severiano 2004b. “Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-2000” in *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 87-116.

Teixeira, Nuno Severiano 2010. Breve Ensaio Sobre a Política Externa Portuguesa, *Relações Internacionais*, 28, 51-60.



Telo, António José 1999. "As relações internacionais da transição" in *Do Marcelismo ao Fim do Império*, Lisboa, Círculo de Leitores, 225-267.

Telo, António José 2000a. A neutralidade portuguesa na Segunda Guerra Mundial. *Janus* [Online], Janus 1999-2000. Disponível em: [https://www.janusonline.pt/arquivo/1999\\_2000/1999\\_2000\\_1\\_36.html](https://www.janusonline.pt/arquivo/1999_2000/1999_2000_1_36.html) [acedido a 23 de setembro de 2020].

Telo, António José 2000b. *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi*, Lisboa, Quetzal Editores.

Telo, António José 2007. *História Contemporânea de Portugal – do 25 de abril à atualidade – Vol. I*, Lisboa, Editorial Presença.

Telo, António José 2008. *História Contemporânea de Portugal – do 25 de abril à atualidade – Vol. II*, Lisboa, Editorial Presença.

Telo, António José 2010. "As bases e as relações bilaterais com os EUA – um século de entendimentos" in *À Procura da Grande Estratégia – de Roosevelt a Obama*. Lisboa, Tinta-da-China, 41-64.

Themido, João Hall 1995. *Dez Anos em Washington*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

Vaisse, Maurice 2011. *As Relações Internacionais desde 1945*, Lisboa, Edições 70.

Westad, Odd Arne 2018. *A Guerra Fria – Uma História do Mundo*, Lisboa, Círculo de Leitores.